

# Climat: la CEDH face à l'inaction des Etats

**Les trois arrêts rendus le 9 avril 2024 par la Cour européenne des droits de l'Homme font état de la tension particulière dans laquelle se trouve la Cour face à l'urgence du changement climatique. Les juges de Strasbourg ont dû composer avec les contraintes du système du recours individuel, celui-ci n'étant pas forgé pour répondre à cet enjeu global.**

Elsa FONDIMARE, maîtresse de conférences en droit public, Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (Credof), université Paris-Nanterre

**A** l'heure où la remise en cause de la légitimité de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) par certains discours politiques gagne en visibilité<sup>(1)</sup>, la prise de position des juges européens dans la lutte contre le changement climatique dû à l'influence humaine<sup>(2)</sup>, dans trois affaires distinctes (voir l'encadré p. 12), apparaît particulièrement salutaire. La lecture croisée de ces trois arrêts, rendus le 9 avril dernier, conduit néanmoins à un constat en demi-teinte. L'arrêt « Verein » marque certes un positionnement clair de la Cour européenne, qui affirme sans détour l'utilité du système européen des droits de l'Homme pour faire face à l'urgence climatique. Elle offre ainsi une réponse aux critiques adressées au droit des droits humains, considérant celui-ci, fondé sur une logique individualiste et anthropocentrique<sup>(3)</sup>, inapte à relever les défis environnementaux actuels<sup>(4)</sup>. Mais, précisément, le système du recours individuel montre, dans les trois espèces, les limites de sa capacité à répondre à un enjeu global et planétaire tel que la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). La Cour se prête à un difficile jeu d'équilibriste en tentant de répondre à ce dilemme: comment résoudre la tension entre, d'une part, sa volonté - affichée - de lutter contre le changement climatique, engendrant des dommages difficilement saisissables sur le terrain individuel et, d'autre part, le respect du cadre contraignant du recours

individuel, exigeant précisément une individualisation du préjudice subi ?

Les juges de Strasbourg affirment avec force la compétence du système de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH), pour protéger les atteintes aux droits causées par l'inaction étatique dans la lutte contre le changement climatique, tout en maintenant l'appréciation des dommages dans un cadre individuel, la conduisant à déclarer en l'espèce irrecevables les recours formés par les individus auteurs des requêtes. La résolution de la tension s'effectue en définitive grâce à l'importance accordée à l'action associative, qui permet de concilier le cadre individuel et l'action collective.

## **Justice climatique: l'engagement de la Cour**

Dans l'affaire « Verein », la Cour, reprenant dans de longs développements les conclusions du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), insiste sur l'urgence climatique et les conséquences néfastes du changement climatique sur les droits humains. Ce processus argumentatif permet de justifier le rôle indispensable du système européen de protection des droits de l'Homme dans ce combat global. Les juges européens invoquent le « *risque particulièrement sérieux* » pesant sur les générations futures et le « *besoin impérieux de prises de décisions viables* », qui légitiment selon eux d'autant plus l'exis-

tence d'une protection juridictionnelle face à la défaillance des Etats (et leurs « *intérêts et préoccupations de court terme* »), étant donné l'incapacité de ces générations futures à défendre leurs propres intérêts (§ 420). Si la Cour se montre prudente en rappelant qu'elle ne peut agir que dans les limites de sa compétence (§ 411), elle répond aux gouvernements, défenseurs et intervenants, qui l'estiment incompétente, en affirmant que l'interprétation « *évolutive* » de la CESDH doit être effectuée en concordance avec les obligations internationales des Etats (§ 434).

Outre l'assertion de sa propre compétence, l'audace de la Cour se manifeste de deux manières. Premièrement, elle s'appuie largement sur la spécificité de l'enjeu du changement climatique, par rapport aux autres questions environnementales déjà examinées, pour justifier une rupture avec son mode de raisonnement habituel: que

(1) Voir, sur ce point, Yannick Lecuyer, « La diabolisation de la Cour européenne des droits de l'homme », in *RDLF*, 2023 chron. n° 1.

(2) Pour reprendre l'expression du Haut Conseil pour le climat français (rapport annuel, « Acter l'urgence, engager les moyens », juin 2023). Voir également la définition de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992.

(3) Voir par exemple la critique d'Alain Papaux et de Dominique Bourg, *Petit traité politique à l'usage des générations écologiques*, Entremises éditions, 2020, chap. 4.

(4) Pour une analyse de ces critiques, voir Elisabeth Lambert, « Comment concilier protection de la nature et approche par les droits fondamentaux dans le cadre du Conseil de l'Europe? », in *Revue juridique de l'environnement*, 3/2021.

« La Cour se prête à un difficile jeu d'équilibriste en tentant de répondre à ce dilemme : comment résoudre la tension entre sa volonté affichée de lutter contre le changement climatique, engendrant des dommages difficilement saisissables sur le terrain individuel, et le respect du cadre contraignant du recours individuel, exigeant précisément une individualisation du préjudice subi ? »

ce soit à propos du lien de causalité, de la marge d'appréciation et des obligations positives des Etats, de la notion de dommages ou encore de l'intérêt à agir des associations, la Cour a recours au caractère « inédit » de l'enjeu climatique pour motiver une appréciation plus souple de ces notions. Deuxièmement, elle reconnaît un nouveau droit sur le fondement de l'article 8 de la Convention : la protection effective des autorités de l'Etat contre les effets néfastes graves sur la vie, la santé, le bien-être et la qualité de vie résultant du changement climatique (§§ 519 et 544). Une telle reconnaissance conduit à imposer une nouvelle obligation pour les Etats d'adopter et d'appliquer effectivement, dans la pratique, des règlements et des mesures capables d'atténuer les effets existants et potentiellement irréversibles des changements climatiques. La Cour condamne ainsi la Suisse pour manquement à cette obligation (§ 572). Cette prise de position téméraire doit toutefois être nuancée. Non seulement la Cour

rappelle elle-même la portée déclaratoire de ses arrêts (§ 656) – une tentative de rassurer les Etats ? –, mais elle entend respecter les contraintes du recours individuel.

### Le cadre, contraignant, du recours individuel

L'enjeu central, commun aux trois affaires, se trouve dans la difficulté à admettre la recevabilité d'actions en faveur de la protection du climat, dans le cadre du recours individuel. La Cour, comme les Etats défendeurs, sont ainsi hostiles à l'*actio popularis* qui viendrait faire de la CESDH un instrument de protection globale de l'humanité et de la nature contre les effets du changement climatique (§ 447 et § 483 de l'arrêt « Verein » : la « fonction judiciaire de la Cour est par définition réactive et non proactive »). Il est donc exigé des requérants qu'ils et elles établissent, individuellement, leur qualité de victimes, afin de prouver leur intérêt à agir. Or, en matière de changement climatique, l'individualisation du préjudice subi est particulière-



© MIRIAM KÜNZLI, GREENPEACE

ment ardue. Si la Cour entend apprécier la qualité de victime au regard de la spécificité de l'urgence climatique<sup>(5)</sup>, elle exige cependant que soit démontrés la gravité du dommage subi, avec un seuil à atteindre « particulièrement élevé », de même qu'un « besoin impérieux » de voir remédier à la situation (§ 487). Tel n'est toutefois pas le cas dans l'affaire « Carême ». Les effets du changement climatique sur la commune sont bien reconnus par la Cour, mais l'ancien maire de Grande-Synthe, ne résidant plus dans la commune, ne parvient pas à démontrer ses liens actuels avec la commune et échoue ainsi à établir la réalité du préjudice (§ 83). Même la reconnaissance par la Cour de la particulière vulnérabilité de certains groupes face au changement climatique, celui des femmes âgées dans l'arrêt « Verein », ne suffit pas à établir la qualité de victimes. Ce n'est pas parce qu'il est admis au niveau international que les femmes âgées sont davantage susceptibles de subir les chaleurs extrêmes dues au réchauffement global que cela suffit à individualiser le préjudice subi par les requérantes (§ 531 et s.), pourtant toutes des femmes âgées de plus de 70 ans et souffrant de problèmes de santé accentués par la chaleur. Quant à l'affaire « Duarte Agostinho », la vulnérabilité des enfants et des jeunes face au changement climatique n'est pas examinée par la Cour,

### Trois recours devant la CEDH pour défaillance des Etats

Quoique similaires quant à leur objet, les trois recours sont différents à plusieurs égards. Alors que l'affaire « Carême c. France », n° 7189/21, a été initiée par un individu seul – l'ancien maire de Grande-Synthe –, les deux autres ont été portées par des groupes vulnérables face au changement climatique : de jeunes gens (affaire « Duarte Agostinho c. Portugal et autres », n° 39371/20) et des femmes âgées et leur association (affaire « Verein Klimaseniorinnen c. Suisse », n° 53600/20). Ensuite, si les requêtes mobilisent toutes le droit à la vie et le droit à la vie privée, les requérantes dans l'affaire « Verein » se sont également fondées sur le droit au procès équitable et le droit au recours effectif, et, dans l'affaire « Duarte », sur l'interdiction des traitements inhumains et dégradants et la non-discrimination. Enfin, l'issue des recours diffère, puisque seule la requête de l'association a conduit à la condamnation de la Suisse, les autres requêtes ayant été déclarées irrecevables.

E. F.



**« Si le système contentieux européen a pu se révéler décevant, d'un point de vue individuel, pour les requérants des trois affaires, il en va autrement d'un point de vue collectif, grâce notamment à la protection du rôle de vigie des associations et à la reconnaissance du bienfondé de leur recours. »**

qui ne va pas jusqu'au stade de l'appréciation de l'intérêt à agir. En effet, à côté de la question de la qualité de victime, le cadre du recours individuel requiert le respect d'autres conditions – ici la territorialité et l'épuisement des voies de recours interne – qui ne s'avèrent pas remplies, dans cette affaire. La spécificité de la crise climatique ne justifie pas de passer outre ces conditions strictes.

### **La place primordiale accordée aux associations**

La reconnaissance de la qualité à agir de l'association Verein Klimaseniorinnen permet à la Cour de résoudre le dilemme entre, d'un côté, le respect du cadre individuel du contentieux européen et, de l'autre, la prise en compte de la dimension à la fois collective (conséquences plus néfastes sur certains groupes) et globale (effets sur l'humanité entière) de la crise climatique. La Cour prend bien le soin de distinguer l'action individuelle des membres et l'action collective de l'association (§ 498). L'association

est considérée comme ayant qualité pour agir, parce qu'elle poursuit un but spécifique – la défense des droits fondamentaux de ses adhérentes contre les menaces liées au changement climatique en Suisse – et parce qu'elle est habilitée à représenter et à agir pour le compte d'individus « *pouvant faire valoir de manière défendable que leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie tels que protégés par la Convention se trouvent exposés à des menaces ou conséquences néfastes spécifiques liées au chan-*

(5) § 479 : « *L'issue d'une procédure judiciaire, dans ce cadre, a nécessairement des effets qui dépassent les droits et intérêts d'un individu ou groupe d'individus particulier, et elle est par nature orientée vers l'avenir, c'est-à-dire vers ce qu'il faut faire pour assurer efficacement une atténuation des effets néfastes du changement climatique ou une adaptation à ses conséquences.* »

(6) La Cour précise toutefois que, contrairement à la convention d'Aarhus, qui reconnaît aux ONG de défense de l'environnement le statut de « public concerné », leur donnant qualité pour agir devant les juridictions en matière environnementale, le système européen exige que l'association démontre sa qualité pour agir (§ 500). L'idée est là encore d'éviter l'*actio popularis*.

*Les juges de Strasbourg ont reconnu un nouveau droit : la protection effective des autorités de l'Etat contre les effets néfastes graves sur la vie, la santé, le bien-être et la qualité de vie résultant du changement climatique. Ils ont ainsi condamné la Suisse pour manquement à cette nouvelle obligation. Ci-contre des membres de l'association Les Aînées pour le climat suisse, après l'annonce du verdict, le 9 avril 2024.*

*gement climatique*» (§ 534). Le raisonnement s'appuie ici sur le rôle déterminant des associations en matière de protection de l'environnement, reconnu en particulier par la convention d'Aarhus<sup>(6)</sup>, insistant sur la nécessité de veiller à ce que celles-ci « *aient un large accès à la justice dans ce domaine* » (§ 491).

Il faut relever l'importance prise par les droits procéduraux, en matière climatique : dans l'arrêt « Verein », la Cour considère que le rejet par les tribunaux internes du recours de l'association viole l'article 6 § 1 de la Convention. Si cette limitation du droit d'accès au juge poursuivait, selon la Cour, un but légitime (éviter l'*actio popularis* et donc une atteinte à la séparation entre pouvoirs législatif et judiciaire), elle est en revanche jugée disproportionnée car elle a bien conduit à empêcher d'examiner en substance de potentielles atteintes aux droits défendus par l'association (§ 634). La Cour soutient ainsi le développement d'une justice climatique au sens procédural du terme, en insistant sur « *le rôle clé que les juridictions nationales ont joué et joueront dans les litiges relatifs au changement climatique* », pour remédier à la défaillance des gouvernements (§ 639).

Si le système contentieux européen a pu se révéler décevant, d'un point de vue individuel, pour les requérantes et requérants des trois affaires, il en va donc autrement d'un point de vue collectif, grâce notamment à la protection du rôle de vigie des associations et à la reconnaissance du bienfondé de leur recours. Il reste à savoir si, à l'avenir, la Cour admettra la recevabilité de recours d'individus s'estimant victimes de violation de leur droit, fraîchement reconnu, à être protégés contre les effets néfastes et graves du changement climatique. ●