

**Association Aînées pour la protection du climat et autres contre la
Suisse (recours n° 53600/20)**

Observations relatives au droit

Réponse aux observations du défendeur sur le droit

Table des matières

1. Cadre légal et jurisprudence applicables	4
1.1. Droit interne et international applicable (complément aux observations du défendeur)	4
1.1.1. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999	4
1.1.2. Loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO ₂ (Loi sur le CO ₂)	5
1.1.3. Ordonnance du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO ₂ (Ordonnance sur le CO ₂)	6
1.1.4. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	7
1.1.5. Accord de Paris (Accord sur le climat)	10
1.1.6. Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs	14
1.1.7. Principes directeurs concernant la responsabilité partagée en droit international	14
1.1.8. Déclaration de Rio	15
1.2. Travaux préparatifs en vue d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre	16
1.2.1. Extraits du Message relatif à la politique climatique suisse après 2012	16
1.2.2. Extraits du Message relatif à la révision totale de la loi sur le CO ₂ pour la période postérieure à 2020	19
1.2.3. Extraits du Message relatif à l'initiative populaire « Pour un climat sain (initiative pour les glaciers) » et au contre-projet direct	25
1.3. Objectifs de réduction des émissions dans les États membres du Conseil de l'Europe	27

1.4.	Jurisprudence applicable dans les États membres du Conseil de l'Europe	27
1.5.	Recommandations des organes internationaux des droits de l'homme	31
1.5.1.	Les changements climatiques mettent en péril les droits humains	31
1.5.2.	Protection des personnes les plus vulnérables	33
1.5.3.	Responsabilité de l'État face à la dégradation de l'environnement causée par des tiers	35
2.	Argumentation juridique	36
2.1.	Du respect du délai	36
2.2.	Question 1 : L'association requérante (première requérante) et les requérantes nos 2 à 5 (personnes physiques), peuvent-elles être considérées comme victimes actuelles ou potentielles, au sens de l'article 34 de la Convention tel qu'interprété par la Cour, d'une violation de l'un des droits de la Convention invoqués en l'espèce en raison de l'omission des autorités suisses de les avoir efficacement protégées contre les effets du réchauffement climatique ? En particulier, les requérantes ont-elles subi directement ou indirectement et sérieusement les conséquences alléguées de l'action insuffisante ou de l'inaction de l'État défendeur ?	36
2.2.1.	Réponse à la question de la Cour	36
2.2.2.	Réponse à l'argumentation du défendeur	42
2.3.	Question 2 : En cas de réponse affirmative à la question n° 1, y a-t-il eu violation en l'espèce des articles 2 et 8 de la Convention ?	55
2.3.1.	Réponse à la question de la Cour	55
2.3.2.	V.B.a) et VI.B. – Lien de causalité	56
2.3.3.	Question 2.1 : Ces dispositions étaient-elles applicables au cas d'espèce ?	68
2.3.4.	Questions 2.2 et 2.3 : L'État défendeur a-t-il manqué à ses obligations positives de protéger effectivement la vie (art. 2 CEDH) et/ou le respect de la vie privée et familiale, y compris le domicile (art. 8 CEDH), des requérantes ? En particulier, compte tenu de sa marge d'appréciation dans le domaine de l'environnement, l'État défendeur s'est-il acquitté des obligations qui lui incombent en vertu des garanties de la Convention invoquées, lues à la lumière des dispositions et principes pertinents, tels les principes de précaution et d'équité intergénérationnelle, contenus dans le droit international de l'environnement ? Dans ce contexte, a-t-il	

adopté une réglementation appropriée et l'a-t-il appliquée au moyen de mesures adéquates et suffisantes pour atteindre les objectifs en matière de lutte contre le réchauffement climatique (voir, par exemple, Tătar c. Roumanie, no 67021/01, §§ 109 et 120, 27 janvier 2009, et Greenpeace E.V. et autres c. Allemagne (décision), no 18215/06, 19 mai 2009) ?	75
2.4. Question 3 : Y a-t-il eu violation du droit d'accès à un tribunal au sens de l'art. 6 CEDH ?	95
2.4.1. Question 3.1 : Cette disposition était-elle applicable dans son volet civil ?	97
2.4.2. Question 3.2 : Les requérantes avaient-elles à leur disposition une voie judiciaire effective permettant de revendiquer leurs droits de nature civile (voir, par exemple, Naït- Liman c. Suisse [GC], n° 51357/07, § 113, 15 mars 2018) ?	100
2.5. Question 4 : Les requérantes avaient-elles à leur disposition un recours effectif au sens de l'art. 13 CEDH concernant les violations alléguées des art. 2 et 8 ?	104
2.5.1. Réponse à la question de la Cour	104
2.5.2. Réponse à l'argumentation du défendeur	104
3. Conclusion	107
4. Requêtes adressées à la Cour	108
5. Requêtes procédurales	109

1. Cadre légal et jurisprudence applicables

1.1. Droit interne et international applicable (complément aux observations du défendeur)

- 1 Dans ses observations, le défendeur a présenté un aperçu du droit interne et international applicable (sections III.A. et III.B.). Les requérantes complètent cet aperçu comme suit :

1.1.1. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999¹

Art. 141 Référendum facultatif

- ¹ Si 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte, sont soumis au vote du peuple :

- a. les lois fédérales ;
- b. les lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an ;
- c. les arrêtés fédéraux, dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient ;
- d. les traités internationaux qui :
 1. sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables,
 2. prévoient l'adhésion à une organisation internationale,
 3. contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en oeuvre exige l'adoption de lois fédérales.

² ...

Art. 141 Optional referendum (*translation by the Swiss Government*)

¹ RS 101.

¹ If within 100 days of the official publication of the enactment any 50,000 persons eligible to vote or any eight Cantons request it, the following shall be submitted to a vote of the People:

- a. federal acts;
- b. emergency federal acts whose term of validity exceeds one year;
- c. federal decrees, provided the Constitution or an act so requires;
- d. international treaties that:
 1. are of unlimited duration and may not be terminated,
 2. provide for accession to an international organisation,
 3. contain important legislative provisions or whose implementation requires the enactment of federal legislation.

² ...

1.1.2. Loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ (Loi sur le CO₂)²

Art. 9

¹ Les cantons veillent à ce que les émissions de CO₂ générées par les bâtiments chauffés à l'aide d'agents énergétiques fossiles soient réduites conformément aux objectifs fixés. Pour ce faire, ils édictent des normes applicables aux nouveaux et aux anciens bâtiments en tenant compte de l'état actuel de la technique.

² Les cantons font chaque année rapport à la Confédération sur les mesures qu'ils ont prises.

Art. 10 Principe

¹ Les émissions de CO₂ des voitures de tourisme mises en circulation pour la première fois doivent être réduites, d'ici à fin 2015, à 130 g de

² RS 641.71.

CO₂/km en moyenne, et d'ici à fin 2020, à 95 g de CO₂/km en moyenne.

- ² Les émissions de CO₂ des voitures de livraison et des tracteurs à sellette d'un poids total allant jusqu'à 3,50 t (tracteurs à sellette légers) mis en circulation pour la première fois sont réduites en moyenne à 147 g de CO₂/km d'ici à fin 2020.
- ³ Afin d'atteindre ces buts, chaque importateur et chaque constructeur de véhicules visés aux al. 1 et 2 (ci-après: véhicules) est tenu de réduire, conformément à sa valeur cible spécifique (art. 11), les émissions moyennes de CO₂ des véhicules qu'il a importés ou construits en Suisse et qui ont été mis en circulation pour la première fois au cours de l'année considérée.
- ⁴ Les valeurs cibles visées aux al. 1 et 2 se basent sur les méthodes de mesure utilisées jusqu'ici. En cas de changement de méthode, le Conseil fédéral fixe dans les dispositions d'exécution les valeurs cibles correspondant à celles visées dans ces alinéas. Il désigne les méthodes de mesure à utiliser et tient compte des réglementations de l'Union européenne.

Art. 13 Sanction en cas de non-respect de la valeur cible spécifique

- ¹ Si les émissions moyennes de CO₂ du parc de véhicules neufs d'un importateur ou d'un constructeur dépassent la valeur cible spécifique, l'importateur ou le constructeur est tenu de verser à la Confédération les montants suivants pour chaque nouveau véhicule mis en circulation pour la première fois dans l'année civile considérée :

a. de 2017 à 2018 :

1. pour le premier gramme de CO₂/km dépassant la valeur cible spécifique : entre 5,00 et 8,00 francs,

2. pour le deuxième gramme de CO₂/km dépassant la valeur cible spécifique : entre 15.00 et 24.00 francs,
 3. pour le troisième gramme de CO₂/km dépassant la valeur cible spécifique : entre 25.00 et 40.00 francs,
 4. pour le quatrième gramme de CO₂/km dépassant la valeur cible spécifique et pour chaque gramme supplémentaire : entre 95,00 et 152,00 francs ;
- b. à partir du 1^{er} janvier 2019 : pour chaque gramme dépassant la valeur cible spécifique : entre 95,00 et 152,00 francs.

Article 9 (translation by Swiss Government)

- ¹ The cantons ensure that the CO₂ emissions from buildings that are heated with fossil fuels are reduced in compliance with the targets. Accordingly, they issue building standards for new and older buildings based on the current state of the art.
- ² The cantons submit a report each year to the Confederation on the measures taken.

Article 10 Principle (translation by Swiss Government)

- ¹ The CO₂ emissions from passenger cars that are registered for the first time must be reduced to an average of 130 g CO₂/km by the end of 2015 and to an average of 95 g CO₂/km by the end of 2020.
- ² The CO₂ emissions from vans and articulated vehicles with a total weight of no more than 3.50 t (light articulated vehicles) that are registered for the first time must be reduced to an average of 147 g CO₂/km by the end of 2020.
- ³ For this purpose, any importer or manufacturer of vehicles under paragraphs 1 and 2 (referred to below as “vehicles”) must reduce the

average CO₂ emissions of the vehicles that it imports into or manufactures in Switzerland that are registered for the first time in the reference year in accordance with its individual target (Art. 11).

- ⁴ The targets in paragraphs 1 and 2 are based on the current customary measurement methods. In the event of a change in the measurement methods, the Federal Council shall specify in the implementing provisions the targets that correspond to the targets in these paragraphs. It shall indicate the applicable measurement methods, taking account of the European Union regulations.

Article 13 Penalty for exceeding the individual target (*translation by Swiss Government*)

- ¹ If the average CO₂ emissions from the new vehicle fleet of an importer or manufacturer exceed the individual target, the manufacturer or the importer must pay the Confederation the following amounts for each vehicle registered for the first time in the relevant calendar year:

a. for 2013–2018:

1. for the first gram of CO₂/km over the individual target: between 5.00 and 8.00 francs,
2. for the second gram of CO₂/km over the individual target: between 15.00 and 24.00 francs,
3. for the third gram of CO₂/km over the individual target: between 25.00 and 40.00 francs,
4. for the fourth and every further gram of CO₂/km over the individual target: between 95.00 and 152.00 francs;

b. from 1 January 2019:

For each gram of CO₂/km over the individual target between 95.00 and 152.00 francs.

(...)

1.1.3. Ordonnance du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO₂ (Ordonnance sur le CO₂)³

Art. 17b Procédures de corrélation et d'essai applicables et valeurs cibles visées à l'art. 10, al. 1 et 2, de la loi sur le CO₂

¹ Les valeurs cibles visées à l'art. 10, al. 1 et 2, de la loi sur le CO₂ sont déterminées au moyen des procédures de corrélation et d'essai suivantes :

- a. la procédure d'essai mondiale harmonisée pour les voitures particulières et véhicules utilitaires légers selon le règlement (UE) 2017/115168 (WLTP) ;
- b. les procédures de corrélation et d'essai établies à l'annexe I du règlement d'exécution (UE) 2017/115269 ;
- c. les procédures de corrélation et d'essai établies à l'annexe I du règlement d'exécution (UE) 2017/115370.

² En application des procédures de corrélation et d'essai visées à l'al. 1, les valeurs cibles suivantes correspondent à celles visées à l'art. 10, al. 1 et 2, de la loi sur le CO₂ :

- a. pour les voitures de tourisme : 118 grammes CO₂/km ;
- b. pour les voitures de livraison et les tracteurs à sellette légers : 186 grammes CO₂/km.

Article 17b Applicable test and correlation procedures and target values in accordance with Article 10 paragraphs 1 and 2 of the CO₂ Act
(translation by Swiss Government)

1 The following test and correlation procedures are used to determine the target values under Article 10 paragraphs 1 and 2 of the CO₂ Act:

³ RS 641.711.

- a. the worldwide harmonised test procedure for light-duty vehicles in accordance with Annex XXI of Regulation (EU) 2017/1151 (WLTP);
- b. the test and correlation procedures in accordance with Annex I of Implementing Regulation (EU) 2017/1152;
- c. the test and correlation procedures in accordance with Annex I of Implementing Regulation 2017/1153.

2 Pursuant to the test and correlation procedures in accordance with paragraph 1, the following target values correspond to those under Article 10 paragraphs 1 and 2 of the CO₂ Act:

- a. for cars: 118 grams CO₂/km;
- b. for vans and light articulated vehicles: 186 grams CO₂/km.

1.1.4. **Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques**⁴

Préambule

Les Parties à la présente Convention

conscientes que les changements du climat de la planète et leurs effets néfastes sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière, préoccupées par le fait que l'activité humaine a augmenté sensiblement les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, que cette augmentation renforce l'effet de serre naturel et qu'il en résultera en moyenne un réchauffement supplémentaire de la surface terrestre et de l'atmosphère, ce dont risquent de souffrir les écosystèmes naturels et l'humanité,

(...)

conscientes que le caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et

⁴ RS 0.814.01.

participent à une action internationale, efficace et appropriée, selon leurs responsabilités communes mais différenciées, leurs capacités respectives et leur situation sociale et économique,

(...)

rappelant que, conformément à la Charte des Nations Unies² et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur propre politique d'environnement et de développement, et ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale,

(...)

affirmant que les mesures prises pour parer aux changements climatiques doivent être étroitement coordonnées avec le développement social et économique afin d'éviter toute incidence néfaste sur ce dernier, compte pleinement tenu des besoins prioritaires légitimes des pays en développement, à savoir une croissance économique durable et l'éradication de la pauvreté,

(...)

Art. 1

Définitions

Aux fins de la présente Convention :

1. On entend par « effets néfastes des changements climatiques » les modifications de l'environnement physique ou des biotes dues à des changements climatiques et qui exercent des effets nocifs significatifs sur la composition, la résistance ou la productivité des

écosystèmes naturels et aménagés, sur le fonctionnement des systèmes socio-économiques ou sur la santé et le bien-être de l'homme.

(...)

Art. 4

1. Toutes les Parties, tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation :

(...)

(f) tiennent compte, dans la mesure du possible, des considérations liées aux changements climatiques dans leurs politiques et actions sociales, économiques et environnementales et utilisent des méthodes appropriées, par exemple des études d'impact, formulées et définies sur le plan national, pour réduire au minimum les effets – préjudiciables à l'économie, à la santé publique et à la qualité de l'environnement – des projets ou mesures qu'elles entreprennent en vue d'atténuer les changements climatiques ou de s'y adapter ;

(...)

7. La mesure dans laquelle les pays en développement Parties s'acquitteront effectivement de leurs engagements au titre de la Convention dépendra de l'exécution efficace pour les pays développés Parties de leurs propres engagements en ce qui concerne les ressources financières et le transfert de technologie et tiendra pleinement compte du fait que le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles des pays en développement Parties.

(...)

1.1.5. **Accord de Paris (Accord sur le climat)**⁵

Préambule

Les Parties au présent Accord,

(...)

reconnaissant la nécessité d'une riposte efficace et progressive à la
menace pressante des changements climatiques en se fondant sur
les meilleures connaissances scientifiques disponibles,

reconnaissant aussi les besoins spécifiques et la situation particulière des
pays en développement Parties, surtout de ceux qui sont
particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements
climatiques, comme le prévoit la Convention,

tenant pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation
particulière des pays les moins avancés en ce qui concerne le
financement et le transfert de technologies,

(...)

soulignant que l'action et la riposte face aux changements climatiques et
les effets des changements climatiques sont intrinsèquement liés à
un accès équitable au développement durable et à l'élimination de la
pauvreté,

(...)

conscientes que les changements climatiques sont un sujet de
préoccupation pour l'humanité tout entière et que, lorsqu'elles
prennent des mesures face à ces changements, les Parties devraient
respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations
respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les
droits des peuples autochtones, des communautés locales, des
migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes

⁵ RS 0.814.012.

en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations,

(...)

Art. 4

(...)

4. Les pays développés Parties devraient continuer de montrer la voie en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus à l'échelle de l'économie. Les pays en développement Parties devraient continuer d'accroître leurs efforts d'atténuation, et sont encouragés à passer progressivement à des objectifs de réduction ou de limitation des émissions à l'échelle de l'économie eu égard aux différentes situations nationales.

(...)

Art. 6

1. Les Parties reconnaissent que certaines Parties décident de coopérer volontairement dans la mise en oeuvre de leurs contributions déterminées au niveau national pour relever le niveau d'ambition de leurs mesures d'atténuation et d'adaptation et pour promouvoir le développement durable et l'intégrité environnementale.

2. Les Parties, lorsqu'elles mènent à titre volontaire des démarches concertées passant par l'utilisation de résultats d'atténuation transférés au niveau international aux fins des contributions déterminées au niveau national, promeuvent le développement

durable et garantissent l'intégrité environnementale et la transparence, y compris en matière de gouvernance, et appliquent un système fiable de comptabilisation, afin notamment d'éviter un double comptage, conformément aux directives adoptées par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord.

3. L'utilisation de résultats d'atténuation transférés au niveau international pour réaliser les contributions déterminées au niveau national en vertu du présent Accord revêt un caractère volontaire et est soumise à l'autorisation des Parties participantes.
4. Il est établi un mécanisme pour contribuer à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et promouvoir le développement durable, placé sous l'autorité de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord, dont il suit les directives, à l'intention des Parties, qui l'utilisent à titre volontaire. Il est supervisé par un organe désigné par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord, et a pour objet de :
 - (a) promouvoir l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre tout en favorisant le développement durable ;
 - (b) promouvoir et faciliter la participation à l'atténuation des gaz à effet de serre d'entités publiques et privées autorisées par une Partie ;
 - c) contribuer à la réduction des niveaux d'émissions dans la Partie hôte, qui bénéficiera d'activités d'atténuation donnant lieu à des réductions d'émissions qui peuvent aussi être utilisées par une autre Partie pour remplir sa contribution déterminée au niveau national ; et
 - (d) permettre une atténuation globale des émissions mondiales.
5. Les réductions d'émissions résultant du mécanisme visé au par. 4 du présent article ne sont pas utilisées pour établir la réalisation de la

contribution déterminée au niveau national de la Partie hôte, si elles sont utilisées par une autre Partie pour établir la réalisation de sa propre contribution déterminée au niveau national.

6. La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord de Paris veille à ce qu'une part des fonds provenant d'activités menées au titre du mécanisme visé au par. 4 du présent article soit utilisée pour couvrir les dépenses administratives ainsi que pour aider les pays en développement Parties qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à financer le coût de l'adaptation.
7. La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord de Paris adopte des règles, des modalités et des procédures pour le mécanisme visé au par. 4 du présent article à sa première session.
8. Les Parties reconnaissent l'importance de disposer de démarches non fondées sur le marché intégrées, globales et équilibrées pour les aider dans la mise en oeuvre de leur contribution déterminée au niveau national, dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté, d'une manière coordonnée et efficace, notamment par l'atténuation, l'adaptation, le financement, le transfert de technologies et le renforcement des capacités, selon qu'il convient. Ces démarches visent à :
 - (a) promouvoir l'ambition en matière d'atténuation et d'adaptation ;
 - (b) renforcer la participation des secteurs public et privé à la mise en oeuvre des contributions déterminées au niveau national ; et
 - c) faciliter des possibilités de coordination entre les instruments et les dispositifs institutionnels pertinents.
9. Il est défini un cadre pour les démarches non fondées sur le marché en matière de développement durable afin de promouvoir les

démarches non fondées sur le marché visées au par. 8 du présent article.

Art. 8

1. Les Parties reconnaissent la nécessité d'éviter les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, notamment les phénomènes météorologiques extrêmes et les phénomènes qui se manifestent lentement, de les réduire au minimum et d'y remédier, ainsi que le rôle joué par le développement durable dans la réduction du risque de pertes et préjudices.

(...)

1.1.6. **Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs**⁶

Article 2 Éléments du fait internationalement illicite de l'État

Il y a fait internationalement illicite de l'État lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission:

- (a) Est attribuable à l'État en vertu du droit international ; et
- (b) Constitue une violation d'une obligation internationale de l'État.

1.1.7. **Principes directeurs concernant la responsabilité partagée en droit international**⁷

Principe 4

Responsabilité partagée découlant de plusieurs faits internationalement illicites

⁶ Commission du droit international, projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, novembre 2001, Supplément n° 10 (A/56/10), chap. IV.E.1.

⁷ NOLLKAEMPER ET AL., Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law, European Journal of International Law Volume 31 (1), 7 août 2020, pp. 15-72 (en anglais, traduction libre).

Les entités internationales partagent la responsabilité de plusieurs faits internationalement illicites lorsque chacun d'entre eux se livre à un comportement distinct consistant en un acte ou une omission qui :

- a) est attribuable à chacun d'eux séparément ; et
- b) constitue une violation d'une obligation internationale pour chacune de ces entités internationales ; et
- c) contribue au préjudice indivisible d'une autre entité.

1.1.8. Déclaration de Rio⁸

Principe 3

Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures.

Principe 6

La situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale. Les actions internationales entreprises en matière d'environnement et de développement devraient également prendre en considération les intérêts et les besoins de tous les pays.

Principe 15

Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude

⁸ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, août 1992, A/CONF.151/26, vol. I.

scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

1.2. **Travaux préparatifs en vue d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre**

1.2.1. **Extraits du Message relatif à la politique climatique suisse après 2012⁹**

« 1.5 Mesures nécessaires

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques signée en 1992 oblige la communauté des États à stabiliser la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau empêchant une perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Cette Convention, qui constitue le fondement de la politique climatique internationale, a été ratifiée jusqu'ici par 192 États.

Le quatrième rapport du GIEC indique qu'il faut stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre à un niveau de 445 à 490 ppm d'éq.-CO₂ afin d'éviter les effets néfastes des changements climatiques. Cela devrait permettre de limiter la hausse de la température mondiale à 2 à 2,4°C par rapport au niveau de l'époque préindustrielle. Pour atteindre cet objectif, les émissions mondiales de gaz à effet de serre devront passer de leur niveau actuel de 5,8 tonnes à 1 à 1,5 tonne d'éq.-CO₂ par habitant, selon l'évolution démographique. Un tel objectif requiert une réduction des émissions globales d'au moins 50 à 85% d'ici à 2050 par rapport à leur niveau de 1990 et, pour l'ensemble des émissions des pays industrialisés, une réduction de 80 à 95 %. Dans ce contexte, les pays industrialisés devront réduire leurs émissions de 25 à 40 % d'ici

⁹ FF 2009 6723.

à 2020 par rapport à 1990. Quant aux pays émergents ou en développement, ils devraient infléchir substantiellement la trajectoire de leurs émissions par rapport aux tendances actuelles. Pour éviter que la production à fortes émissions ne soit tout simplement déplacée vers des pays où les obligations en matière de protection du climat sont moins sévères, il faut qu'après 2012, tous les grands émetteurs soient autant que possible associés à l'accord international sur la protection du climat.

Certains résultats scientifiques, postérieurs au quatrième rapport du GIEC semblent toutefois indiquer que les changements climatiques s'accélèrent. Il faudrait par conséquent viser à stabiliser les gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau plus bas, soit à 400 ppm d'éq.-CO₂. Pour atteindre cet objectif, les émissions mondiales devront avoir atteint leur maximum en 2015 et être réduites de plus de 85 % d'ici à 2050. Dans les pays industrialisés, ces réductions devront être d'au moins 40 % d'ici à 2020 et d'au moins 95 % d'ici à 2050. Ces trajectoires de réduction drastiques sont nécessaires dans la mesure où une réduction effective de la concentration atmosphérique de gaz à effet de serre ne peut être obtenue que lorsque le système naturel (océans, forêts, sols, etc.) absorbe plus de gaz à effet de serre que les activités anthropiques n'en libèrent dans l'atmosphère.

(...)

4.1.1 Objectif jusqu'en 2020

Pour définir les futurs objectifs de réduction de la Suisse, le Conseil fédéral se fonde sur les connaissances scientifiques du GIEC et sur le principe de la responsabilité commune mais néanmoins différenciée dans le cadre des négociations internationales (voir ch.

1.5). L'objectif fixé est en outre aligné sur celui de la CE, principal partenaire commercial de la Suisse.

Dès 2013, tous les gaz à effet de serre importants seront inclus dans le régime climatique international pour la période postérieure à 2012. L'objectif visé pour 2020 est une réduction d'au moins 20 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre par rapport à leur niveau de 1990. Partant de la réalisation des engagements de moins 8 % par rapport à 1990 pris par la Suisse dans le cadre du Protocole de Kyoto, il est possible de déterminer une trajectoire de réduction linéaire indicative entre 2010 et 2020. Cette trajectoire de réduction est destinée à orienter le Conseil fédéral lors de l'adaptation et de l'introduction de mesures au sens de la loi révisée. Le Conseil fédéral peut fixer des objectifs intermédiaires.

Les secteurs des bâtiments, de l'industrie et du trafic devront contribuer dans des proportions comparables à la réalisation de l'objectif et réduire leurs émissions d'environ 25 %. Ces trois secteurs devront fournir une prestation de réduction supérieure à 20 % étant donné qu'il n'existe pour l'instant pas d'instruments étatiques contraignants de réduction des émissions des autres gaz à effet de serre et que, selon les prévisions, les émissions de ces gaz ne diminueront que d'environ 5,4 % d'ici à 2020. Les modélisations les plus récentes indiquent que le potentiel de réduction technique dans l'agriculture est faible et que les coûts qui y sont liés sont importants (voir ch. 1.7.3).

Cet objectif de réduction s'appliquera indépendamment des résultats des négociations internationales sur le régime climatique après 2012. La Suisse soutient ainsi la position de l'UE, qui s'est engagée à réduire d'ici à 2020 ses émissions de gaz à effet de serre de 20 % par

rapport à leur niveau de 1990, indépendamment de la décision prise par les autres pays.

Pour que la Suisse puisse satisfaire aux exigences de la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques, les émissions devraient diminuer continuellement de manière à ce qu'elles ne dépassent pas 1 à 1,5 tonne d'éq.-CO₂ par habitant à la fin du siècle. Cependant, la trajectoire de réduction proposée, qui vise une réduction de 20 % d'ici à 2020, ne suffit pas pour atteindre cet objectif sur le long terme, et les efforts devraient être considérablement renforcés après 2020. Toutefois, étant donné que les émissions de gaz à effet de serre restent longtemps dans l'atmosphère, elles devraient être abaissées aussi rapidement que possible. Selon le GIEC, pour que la hausse de la température mondiale puisse être stabilisée à un niveau ne présentant pas de danger, le pic des émissions mondiales de gaz à effet de serre devrait être atteint au plus tard en 2015. Un objectif de réduction plus ambitieux pourrait se justifier au vu des mesures de politique climatique nécessaires, mais il n'a de sens d'un point de vue global que si les principaux émetteurs s'engagent à fournir des efforts similaires dans le cadre d'un accord international. Dans l'optique d'une telle décision, le Conseil fédéral propose de faire passer l'objectif de réduction à 30 % par rapport à 1990 d'ici à 2020 (voir ch. 4.5). »

1.2.2. Extraits du Message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020¹⁰

« 1.1.1 Aspects scientifiques

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) créé en 1988, qui suit l'état des connaissances scientifiques sur les

¹⁰ FF 2018 229.

changements climatiques ainsi que les répercussions potentielles de ceux-ci sur l'environnement, la société et l'économie, constate, dans son cinquième rapport d'évaluation publié en 2014, que le réchauffement du système climatique est sans équivoque et que l'influence de l'homme est clairement établie. Si les émissions de gaz à effet de serre continuent de progresser, le réchauffement de la planète se poursuivra, avec une probabilité accrue d'impacts graves, largement répandus et irréversibles, dus à des effets de bascule (soit des phénomènes environnementaux irréversibles qui entraînent des rétroactions et qui rendent les changements du système climatique de la Terre et leurs effets imprévisibles).

La Convention des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) adoptée en 1992 vise à stabiliser la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau empêchant toute perturbation dangereuse du système climatique. Une hausse de la température mondiale nettement inférieure à 2 °C par rapport au niveau préindustriel constitue le seuil critique au-delà duquel les conséquences ne pourraient plus être maîtrisées et seraient même susceptibles d'induire des effets de bascule. En 2012, la Conférence des Parties avait donné mandat à la CCNUCC d'examiner si l'objectif de deux degrés permettrait de prévenir un dérèglement climatique dangereux. Il est ressorti du "dialogue structuré entre experts" (Structured Expert Dialogue) lancé dans le cadre de la CCNUCC qu'un réchauffement mondial de 2°C présentait des risques importants pour l'homme et les écosystèmes et qu'une limite en dessous de 1,5°C constituerait une meilleure garantie. Les émissions mondiales de gaz à effet de serre évoluent actuellement selon une trajectoire conduisant à un réchauffement global de 3 à 4°C, ce qui

se traduirait pour la Suisse, de par sa situation géographique particulière, par une augmentation de près du double.

Une approche de type "budgétaire" permet de déterminer les quantités de CO₂ que la communauté internationale peut encore émettre pour ne pas dépasser un certain réchauffement. Ainsi, chaque seuil de réchauffement est lié à un certain budget de CO₂. Les deux tiers du budget disponible pour que l'objectif de deux degrés puisse être respecté ont déjà été utilisés. Il est donc impératif que les émissions mondiales de gaz à effet de serre atteignent leur pic le plus vite possible, puis diminuent massivement et rapidement. Compte tenu de la persistance du dioxyde de carbone (CO₂), principal gaz à effet de serre, dans l'atmosphère (entre 100 et 200 ans), les émissions devront être stabilisées à zéro net dans la deuxième moitié de ce siècle afin que les émissions de gaz à effet de serre soient équilibrées au moyen d'une prestation de réduction correspondante. De plus, cette neutralité de CO₂ implique, entre autres, le développement de technologies pour la capture et le stockage du carbone (CSC) parallèlement à une réduction des émissions.

L'Organe consultatif sur le changement climatique (OcCC) a été créé en Suisse en 1996. Son mandat a été renouvelé et remanié en 2013 et en 2017 ; la mise à disposition de bases scientifiques cède le pas à la reconnaissance précoce de nouveaux champs thématiques importants pour la définition de la politique climatique future. Dans ses recommandations stratégiques du 15 décembre 2015, l'OcCC souligne l'importance du discours sociétal afin de réussir la mutation économique et sociale nécessaire: la problématique du climat concerne tous les niveaux de la société ; sa communication doit être compréhensible et ciblée. L'OcCC relève également que l'aménagement du territoire et la politique des transports sont des

domaines où il est nécessaire d'agir mais auxquels on a jusqu'ici accordé trop peu d'attention, qu'il conviendrait de grever systématiquement les émissions de CO₂ d'une charge financière et que l'examen de la compatibilité climatique doit devenir partie intégrante de la planification des projets d'infrastructure.

1.3.1 Objectifs de réduction jusqu'en 2030

Les objectifs de réduction futurs définis par la Suisse se fondent sur des connaissances scientifiques (cf. ch. 1.1.1) et sur l'objectif international, fixé dans l'Accord de Paris, qui vise à contenir l'élévation de la température mondiale moyenne nettement en dessous de 2°C, voire à la limiter si possible à 1,5°C par rapport au niveau préindustriel.

Le Parlement a accepté l'objectif global de 50 % d'ici à 2030 ainsi que l'objectif moyen de 35 % en approuvant l'Accord de Paris. Dans ce contexte, des propositions minoritaires demandant un objectif global plus élevé ou plus faible ont été discutées et rejetées.

Lors de la consultation, près de 80 % des participants se sont prononcés en faveur de l'objectif global proposé, voire d'un objectif plus sévère; 20 % souhaitaient un objectif global plus faible. L'objectif de réduction de 30 % par rapport à 1990 à réaliser en Suisse d'ici à 2030 et l'objectif de réduction moyen correspondant de 25 % ont été majoritairement approuvés : 40 % des participants souhaitaient un objectif national plus élevé et 20 % étaient d'accord avec la proposition, alors que 36 % demandaient la suppression d'un objectif national défini dans la loi ; les participants restants demandaient un objectif national plus faible mais néanmoins contraignant.

Le Conseil fédéral estime qu'un objectif national d'au moins 30 % se justifie au vu de l'objectif de l'Accord de Paris, soit une réduction des

émissions jusqu'à zéro émission nette au cours de la deuxième moitié du siècle et l'obligation de prendre des mesures à cet effet dans son propre pays, en augmentant constamment les efforts de réduction entrepris. Notons que l'absence d'objectif chiffré fait qu'il n'y a pas de point fixe pour la définition des différentes mesures, notamment pour les instruments subsidiaires tels que la taxe sur le CO₂, les valeurs limites de CO₂ pour les bâtiments ou l'obligation de compenser. En comparaison de l'actuelle loi sur le CO₂, qui exige une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à leur niveau de 1990 d'ici à 2020 en Suisse, l'objectif proposé présuppose un taux de réduction de 1 % par an, qui est beaucoup plus faible que celui de la trajectoire de réduction actuelle. Un certain ralentissement se justifie par l'augmentation des coûts marginaux de réduction et de la prise en compte de la durée des cycles d'investissement. Au cas où l'objectif de réduction de 20 % ne serait pas atteint en Suisse en 2020, la prestation de réduction manquante devrait être rattrapée à l'étranger jusqu'en 2030 (cf. ch. 1.1.3). La combinaison de mesures proposée le permet.

Un recul plus faible des émissions en Suisse différerait la réduction nécessaire. De plus, la propension d'autres pays à céder des réductions d'émissions pourrait être freinée par des objectifs toujours plus ambitieux. Une augmentation de la part à réaliser à l'étranger impliquerait en outre, lors de la mise en œuvre, que les importateurs de carburants fossiles, qui seront désormais tenus de réaliser une partie de la réduction d'émissions à l'étranger dans le cadre de leur obligation de compensation, doivent compenser plus de 100 % des émissions de CO₂ issues du trafic. Une alternative serait d'obliger d'autres secteurs (p. ex. l'industrie) à réaliser des réductions d'émissions à l'étranger. Ou alors la Confédération mettrait les

moyens financiers correspondants à disposition, soit à partir du budget général de la Confédération, soit au moyen d'une affectation partielle de la taxe sur le CO₂. Mais la première option n'est pas indiquée au vu de la situation tendue des finances fédérales, tandis que la seconde va à l'encontre des efforts déployés par le Conseil fédéral pour faire à nouveau de la taxe sur le CO₂ une taxe d'incitation pure et supprimer à moyen terme les affectations partielles.

L'objectif fixé est en outre conforme à celui de l'UE, principal partenaire commercial de la Suisse. Le contexte est toutefois différent malgré cette proximité géographique. Contrairement à l'UE, la Suisse ne produit pratiquement pas d'électricité fossile et la part de son industrie générant un fort taux d'émission est nettement plus faible, alors que l'UE dispose encore d'un potentiel élevé de réduction de CO₂ à bas coût. En revanche, la Suisse génère une part importante d'émissions grises en comparaison internationale, raison pour laquelle il semble opportun de fixer un objectif de réduction global plus élevé que celui de l'UE (50 % au lieu de 40 % dans l'UE), mais d'autoriser par ailleurs aussi, à la différence de l'UE, des mesures supplémentaires susceptibles d'être mises en œuvre à l'étranger.

Dans l'UE, l'objectif climatique global est réparti sur les différents États membres en fonction de leur capacité économique (revenu par habitant) et de leur potentiel de réduction (répartition de l'effort ; burden sharing ou effort sharing). Selon la proposition de la Commission européenne, les pays structurellement similaires à la Suisse, notamment la Suède (40 %), le Danemark (39 %), la Finlande (39 %) et l'Allemagne (38 %) devront réduire plus fortement leurs émissions d'ici à 2030 par rapport à 2005. Même le Luxembourg, dont l'économie est pourtant fortement axée sur les

services, devra contribuer de manière importante à l'effort demandé, avec une réduction d'émissions de 40 %.

5.1 Constitutionnalité

Les bases constitutionnelles sur lesquelles se fonde la révision totale de la loi sur le CO₂ sont les art. 74 (protection de l'environnement) et 89 (politique énergétique) de la Constitution. L'art. 74 Cst. oblige la Confédération à légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes. L'art. 89, al. 3, Cst. dispose par ailleurs que la Confédération légifère sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils et qu'elle favorise le développement des techniques énergétiques, en particulier dans le domaine des économies d'énergie et des énergies renouvelables.

(...) »

1.2.3. Extraits du Message relatif à l'initiative populaire « Pour un climat sain (initiative pour les glaciers) » et au contre-projet direct¹¹

« 2.1 Contexte politique

(...)

Selon l'art. 4, par. 1, de l'accord, la limitation de l'élévation de la température à 1,5°C nécessite une compensation des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici la seconde moitié du siècle grâce aux prestations de puits de carbone, ceci en tenant compte du principe d'équité et des meilleures connaissances scientifiques disponibles.

¹¹ FF 2021 1972.

Lors de la Conférence sur le climat qui s'est tenue à Paris fin 2015, la communauté internationale a chargé le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) d'étudier la portée d'une limitation du réchauffement climatique à 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle. Le rapport spécial publié en octobre 2018 indique clairement qu'il convient d'atteindre le bilan équilibré à zéro émission nette beaucoup plus tôt: pour les émissions de CO₂ dans le monde à l'horizon 2050, avec une réduction simultanée et rapide des autres émissions de gaz à effet de serre tels que le méthane, le protoxyde d'azote et divers gaz synthétiques. La trajectoire des émissions mondiales de CO₂ nettes devra ensuite être négative d'ici la fin du siècle dans la plupart des cas étudiés ; en somme, l'élimination permanente de CO₂ de l'atmosphère (lesdites « émissions négatives », cf. ch. 2.3.2) devra alors être supérieure aux émissions de CO₂. Se fondant sur ces constatations, le Conseil fédéral a décidé, le 28 août 2019, de réduire à zéro net les émissions de gaz à effet de serre de la Suisse d'ici à 2050. La Suisse a déposé officiellement cet objectif, en plus de ceux qu'elle s'est fixés pour 2030, dans le cadre des négociations de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

(...)

6.6.2 Compatibilité du contre-projet direct avec les obligations internationales de la Suisse

Le contre-projet direct du Conseil fédéral à l'initiative pour les glaciers est compatible avec toutes les obligations internationales de la Suisse.

En fixant l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050, la Suisse apporte sa contribution à la limitation du réchauffement planétaire en

dessous du seuil critique de 1,5°C et remplit le mandat en matière de politique climatique défini dans l'accord sur le climat.

(...)

6.5.3 Conséquences pour l'économie

La réduction des émissions à zéro net d'ici à 2050 suppose que les investissements soient, aujourd'hui déjà, axés sur cet objectif. Si les cycles de renouvellement sont utilisés de manière cohérente pour remplacer les installations, les véhicules et les systèmes de chauffage par des technologies générant moins de CO₂, il sera possible d'économiser des frais d'exploitation et d'éviter de coûteux investissements inappropriés. Aujourd'hui déjà, plusieurs solutions de substitution renouvelables se révèlent concurrentielles, notamment dans le domaine de l'électromobilité ou de la production de chaleur.

(...)

Les efforts déployés dans tous les domaines doivent donc continuer d'être renforcés afin que les émissions de l'ensemble des secteurs puissent baisser dans toute la mesure du possible. »

1.3. Objectifs de réduction des émissions dans les États membres du Conseil de l'Europe

- 2 Le Climate Action Tracker fournit l'aperçu le plus actuel des objectifs de réduction des émissions dans les États membres du Conseil de l'Europe, avec une appréciation à la lumière de la limite de 1,5°C.¹²

¹² Voir Climate Action Tracker, disponible à l'adresse <https://climateactiontracker.org/> (en anglais).

1.4. Jurisprudence applicable dans les États membres du Conseil de l'Europe

- 3 Les tribunaux nationaux des États membres du Conseil de l'Europe ont reconnu la nécessité d'adopter et mettre en œuvre rapidement des mesures visant à limiter le réchauffement à 1,5°C ou moins d'ici 2030, en vertu d'obligations découlant notamment du droit civil, du droit constitutionnel et des droits humains et dans le but de protéger les droits des générations futures.¹³
- 4 Les tribunaux nationaux des États membres du Conseil de l'Europe ont reconnu le *statut de victime de particuliers et d'organisations*, leur permettant d'intenter des actions au titre de violations de leurs droits humains constitutionnels dues au changement climatique. La Cour constitutionnelle allemande a reconnu la qualité de huit jeunes personnes pour contester la politique climatique de l'Allemagne ;¹⁴ les tribunaux suprêmes de Norvège et des Pays-Bas ont autorisé des organisations à intenter action au titre de violations des art. 2 et 8 CEDH dans des affaires liées au climat ;¹⁵ et le Conseil d'État français a reconnu la qualité pour agir d'une commune.¹⁶ Le tribunal de première instance de Bruxelles a reconnu la qualité pour agir à une ONG (compte tenu notamment du rôle privilégié des ONG de défense de l'environnement au titre de la Convention d'Aarhus) et à des particuliers.¹⁷

¹³ Cour suprême néerlandaise, *Urgenda c. Pays-Bas*, ECLI:NL:HR:2019:2007, 20 décembre 2019, § 2.1 ; Tribunal administratif de Paris, *Association Oxfam France et al. c. France*, 3 février 2021 ; Tribunal de première instance de Bruxelles, *ABSL Klimatzaak c. Belgique*, 2015/4585/A, 17 juin 2021 ; Cour fédérale constitutionnelle allemande, *Neubauer et autres c. Allemagne*, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1, 29 avril 2021.

¹⁴ *Neubauer* (nbp 13), §§ 96-112.

¹⁵ Cour suprême de Norvège, *Nature and Youth Norway and others v. Norway*, HR-2020-2472-P ; *Urgenda* (nbp 13).

¹⁶ Conseil d'État, *Grande Synthe c. France*, n° 427301, 1^{er} janvier 2021.

¹⁷ *ABSL Klimatzaak* (nbp 13), p. 46-52.

- 5 Les tribunaux nationaux reconnaissent également que les émissions de gaz à effet de serre (GES) dépasseront vraisemblablement la limite de 1,5°C au cours des prochaines années si les niveaux actuels d'émissions sont maintenus ou dépassés et que le réchauffement actuel engendre déjà des préjudices. Les tribunaux ont reconnu que des préjudices futurs sont inévitables en raison des conséquences irrévocables et cumulatives des émissions passées et actuelles de GES. Ainsi, le Tribunal administratif suprême de France a estimé que, même si les conséquences les plus graves du changement climatique ne se manifesteront pas avant 2030 ou 2040, leur caractère inéluctable fait qu'il est urgent d'agir sans délai.¹⁸ De même, la Cour suprême d'Irlande a déclaré que les conséquences de l'absence de réaction aux changements climatiques sont « très graves et impliquent des risques importants pour la vie et la santé »¹⁹ (traduction libre).
- 6 Des tribunaux nationaux ont également jugé que les gouvernements avaient enfreint leurs obligations nationales en matière de droits humains, telles qu'interprétées à la lumière des art. 2 et 8 CEDH, du fait de stratégies climatiques inadéquates ou d'une mise en œuvre inadéquate de ces stratégies. La Cour suprême des Pays-Bas a jugé que l'État avait des obligations positives de réduire les émissions de GES car les changements climatiques présentent un « risque réel et immédiat » et que « le fait que ce risque puisse ne se concrétiser que dans quelques décennies et qu'il n'affecte pas des personnes ou un groupe de personnes en particulier mais une grande partie de la population

¹⁸ *Association Oxfam France et al.* (nbp 13), § 3.1.

¹⁹ Cour suprême d'Irlande, *Friends of the Irish Environment v. Ireland*, 31 juillet 2020, § 3.6.

ne signifie pas, contrairement aux affirmations de l'État, que les art. 2 et 8 CEDH n'offrent aucune protection contre cette menace »²⁰ (traduction libre). La Cour constitutionnelle allemande, tenant compte des libertés des générations futures, a ordonné au gouvernement de réévaluer ses objectifs et de clarifier ses objectifs de réduction des émissions à partir de 2031 d'ici la fin de 2022.²¹

- 7 Les tribunaux nationaux ont en outre souligné que la priorité doit être accordée aux interventions à court terme plutôt qu'à des techniques d'émission négative incertaines qui n'ont pas fait leurs preuves. La Cour suprême néerlandaise a refusé le recours de l'État à des mesures drastiques pour éliminer les GES dans l'atmosphère à un stade ultérieur, notant qu'« aucune technologie ne permet de le faire à une échelle suffisante » (traduction libre) et déclarant que la prise de tels risques serait contraire au principe de précaution consacré par le droit international et la Convention.²² De même, la Cour constitutionnelle allemande a jugé que l'État allemand ne pouvait pas différer son intervention car cela reviendrait à reporter sur les générations futures une charge d'atténuation disproportionnée.²³ Il a également jugé que l'État allemand ne pouvait pas s'appuyer sur des technologies d'émission négative, dont la mise en œuvre à grande échelle est empreinte d'incertitudes.²⁴ En France, deux cours suprêmes ont rejeté l'idée selon laquelle la poursuite par le gouvernement d'objectifs à moyen ou long terme pourrait excuser le fait de n'avoir pas atteint son objectif à court terme, compte tenu des

²⁰ *Urgenda* (nbp 13), §§ 5.2.2 et 5.6.2.

²¹ *Neubauer* (nbp 13), §§ 99, 151, 184.

²² *Urgenda* (nbp 13), § 7.2.5.

²³ *Neubauer* (nbp 13), §§ 144 et 182.

²⁴ *Ibid.*, § 227.

effets cumulatifs et durables des émissions actuelles et du risque réel qu'il soit impossible de réaliser les réductions drastiques de GES qui s'imposeront si l'action climatique est différée.²⁵ La Cour suprême d'Irlande a jugé que le plan d'atténuation du pays se reposait trop sur des technologies non éprouvées.²⁶

- 8 La jurisprudence reconnaît également progressivement que les pays développés ont un rôle particulier à jouer dans la prévention des changements climatiques dangereux. Dans son application des art. 2 et 8, la Cour suprême néerlandaise a rejeté l'argument selon lequel tous les États étant conjointement responsables des changements climatiques, aucun État ne peut être tenu pour responsable individuellement. Elle a également rejeté l'argument selon lequel l'effet des réductions d'émissions exigées par la demanderesse serait insignifiant compte tenu des émissions actuelles des autres États, sur lesquelles les Pays-Bas n'ont aucun contrôle. Elle a estimé au contraire que les Pays-Bas devaient « faire leur part » pour prévenir les changements climatiques dangereux, affirmant que « chaque pays est responsable de sa part et peut donc être tenu de rendre des comptes à cet égard », conformément à « la pratique nationale et internationale en cas d'actes illicites qui n'entraînent qu'une partie de la cause du dommage »²⁷ (traduction libre). La Cour constitutionnelle allemande a également jugé que l'Allemagne devait réduire sa part d'émissions et renforcer la coopération internationale en adoptant des mesures nationales appropriées.²⁸ En outre, comme l'a déclaré la Cour constitutionnelle allemande,

²⁵ *Association Oxfam France et al.* (nbp 13) ; Tribunal administratif de Paris, *Association Notre Affaire à Tous et autres*, 3 fév. 2021, § 33 ; *Grande-Synthe* (nbp 16), § 15.

²⁶ *Friends of the Irish Environment* (nbp 19), §§ 6.18, 6.46, 6.47.

²⁷ *Urgenda* (nbp 13), §§ 5.7.5 et 5.7.6.

²⁸ *Neubauer* (nbp 13), §§ 149, 202-204.

les États ne peuvent pas utiliser les réductions d'émissions réalisées dans d'autres pays pour « compenser » l'inaction généralisée au niveau des émissions sur leur territoire.²⁹

1.5. **Recommandations des organes internationaux des droits de l'homme**

1.5.1. **Les changements climatiques mettent en péril les droits humains**

- 9 Dans leur déclaration conjointe sur les changements climatiques et les droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), the Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) et le Comité des droits des personnes handicapées, entre autres (collectivement « les Comités »),³⁰ ont salué les constatations du GIEC, reconnaissant que les changements climatiques menacent un grand nombre de droits humains, dont les droits à la vie et à la santé ainsi que les droits culturels.³¹ Ce même fait a également été reconnu à plusieurs reprises par le Conseil des droits de l'homme, qui a souligné les nombreuses incidences des changements climatiques sur l'exercice effectif des droits humains, y compris les droits à la vie, à la santé, au logement et à l'autodétermination.³²

²⁹ Ibid., § 226.

³⁰ HCDH, Déclaration conjointe de cinq organes de traités sur les droits de l'homme et les changements climatiques, 16 septembre 2019, UN Doc. HRI/2019/1, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E>, § 7.

³¹ Ibid., § 3.

³² Conseil des droits de l'homme, Résolution 35 intitulée « Droits de l'homme et changements climatiques », 19 juin 2017, UN Doc. A/HRC/35/L.32 ; Conseil des droits de l'homme, Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, 1^{er} février 2016, UN Doc. A/HRC/31/52, ch. 9 et 23 ; Conseil des droits de l'homme, Rapport du HCDH sur les liens entre les changements climatiques et droits de l'homme, 15 janvier 2009, UN Doc. A/HRC/10/61, ch. 18 et 24 ; Conseil des droits de l'homme, Étude analytique sur les liens entre les droits de l'homme et

10 Selon le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme et l'environnement, même aux niveaux actuels de réchauffement (soit 1,2°C)³³, les effets des changements climatiques sur les droits de l'homme sont non seulement visibles mais importants, et des facteurs tels que le sexe, l'âge et le handicap accroissent la vulnérabilité des populations aux changements climatiques.³⁴ Ces vulnérabilités « se combinent pour amplifier les conséquences » des changements climatiques.³⁵ Des organismes internationaux, ayant reconnu que les changements climatiques touchent les femmes de façon disproportionnée car elles sont plus exposées aux risques et aux incidences sur leur santé et leur sécurité, ont encouragé les États à faire face à ces vulnérabilités en se fondant sur les principes d'égalité et de non-discrimination.³⁶

l'environnement, Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, 16 décembre 2001, UN Doc. A/HRC/19/34, ch. 7.

³³ Organisation météorologique mondiale (OMM), État du climat mondial en 2020, n° OMM 1264, 20 avril 2021, p. 6 ; voir également National Oceanic and Atmospheric Administration, 2020 was Earth's Second Hottest year, just behind 2016, 14 janvier 2021, disponible à l'adresse <https://www.noaa.gov/news/2020-was-earth-s-2nd-hottest-year-just-behind-2016> (dernier accès le 11 octobre 2021).

³⁴ Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'environnement, Environnement sûr, 15 juin 2019, UN Doc. A/74/161, ch. 1, 6-11, 45.

³⁵ Tierce intervention du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'environnement et du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les substances toxiques et les droits de l'homme dans *Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres États*, n° 39371/20, 5 mai 2021.

³⁶ Inter-American Court of Human Rights, *Advisory Opinion OC-23/17*, (ser. A) No. 23, 15 novembre 2017, ch. 67 ; OAS General Assembly, Resolution entitled « *Human Rights and Climate Change in the Americas* » AG/RES. 2429 (XXXVIII/O/08), 3 juin 2008.

11 D'autres organes de traités internationaux³⁷ et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe³⁸ ont également reconnu le lien entre les droits de l'homme et les changements climatiques. Les membres du Conseil de l'Europe se sont tous engagés en principe à protéger les droits de l'homme, qui sont inextricablement liés au droit à un environnement sain, qui est considéré comme englobant le droit à un climat sûr et stable.³⁹ Le 29 septembre 2021, l'Assemblée parlementaire a tenu un débat d'une journée sur la reconnaissance du droit à un environnement sain et a adopté à l'unanimité une Résolution recommandant l'élaboration d'un protocole additionnel à la CEDH reconnaissant ce droit.⁴⁰

³⁷ Déclaration conjointe (nbp 30) ; voir également Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 36 sur l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Droit à la vie, 30 octobre 2018 ; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale n° 37 sur les aspects de la réduction des risques de catastrophe et des changements climatiques ayant trait à la problématique femmes-hommes, 7 février 2018 ; Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 15 sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24), 17 avril 2013 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau (art. 11 et 12), 20 janvier 2003, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HumanRightsMechanisms.aspx>.

³⁸ Tierce intervention du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans *Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres États*, n° 39371/20, 5 mai 2021, <https://rm.coe.int/third-party-intervention-by-the-council-of-europe-commissioner-for-hum/1680a26105>.

³⁹ Rapporteur spécial de l'ONU sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, 19 juillet 2018, Doc. 1/73/188, ch. 59, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/231/04/PDF/N1823104.pdf?OpenElement> ; Déclaration du Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Droits de l'Homme pour la planète – Conférence internationale de haut niveau sur les droits de l'homme et la protection de l'environnement, 5 octobre 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26343&LangID=E>.

⁴⁰ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe, Version provisoire, Résolution 2396, 29 septembre 2021.

1.5.2. Protection des personnes les plus vulnérables

- 12 Dans la Déclaration conjointe sur les changements climatiques et les droits de l'homme, les Comités ont estimé que les engagements que les États ont souscrits en vertu de l'Accord de Paris sont insuffisants pour limiter le réchauffement de la planète à 1,5°C et que nombre d'États ne sont pas en bonne voie pour respecter ces engagements insuffisants. Pour éviter le risque d'effets irréversibles et à grande échelle, les Comités ont insisté sur la nécessité de prendre d'urgence des mesures climatiques décisives en tenant compte des meilleures connaissances scientifiques disponibles⁴¹ et des droits de l'homme. Pour y parvenir, une attention particulière doit être accordée à la protection des droits des personnes les plus vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques.⁴²
- 13 Le CEDAW a souligné, par exemple, que les femmes âgées pouvaient faire l'objet de restrictions discriminatoires qui les empêchaient de participer aux processus politiques et décisionnels, par exemple par la limitation de leur participation à des associations visant à défendre leurs droits.⁴³ Compte tenu de ces considérations, le CEDAW a souligné que les mesures visant à limiter les changements climatiques doivent être adaptées aux besoins et à la vulnérabilité des femmes âgées.⁴⁴ Il a exhorté les États à former et sensibiliser leur personnel judiciaire ainsi que

⁴¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 25 sur la science et les droits économiques, sociaux et culturels (Article 15, par. 1b, 2, 3 et 4), ch. 86.

⁴² Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Soumission du Haut Commissariat aux droits de l'homme à la 21^e Conférence des Parties à la CCNUCC, décembre 2015 ; Déclaration conjointe (nbp 30), ch. 6 et 26 ; Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 36 (nbp 37), ch. 62.

⁴³ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale n° 27 sur les femmes âgées et la protection de leurs droits d'êtres humains, 16 décembre 2010, CEDAW/C/GC/27, ch. 25.

⁴⁴ Ibid., ch. 35.

leurs autorités et institutions publiques quant aux droits des femmes âgées et aux problèmes liés à l'âge et au sexe, afin que les recours effectifs et la réparation soient tout aussi disponibles et accessibles pour les femmes âgées handicapées.⁴⁵ Il a également retenu que les États devraient « donner aux femmes âgées les moyens de demander et d'obtenir réparation pour toute atteinte à leurs droits et veiller à ce qu'elles ne soient pas privées de leur capacité juridique pour des motifs arbitraires ou discriminatoires ».⁴⁶

- 14 Dans les Principes des Nations Unies pour les personnes âgées, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu que les personnes âgées devraient pouvoir vivre dans des environnements sûrs qui puissent s'adapter à leurs préférences personnelles et à la modification de leurs capacités.⁴⁷
- 15 L'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques a été interprété comme incluant le droit à une existence digne,⁴⁸ qui comprend le droit à une bonne qualité de vie, une vie digne et le droit à la santé dans le contexte des changements climatiques.⁴⁹
- 16 Selon la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les personnes âgées, l'exercice de ce droit par les personnes âgées implique la possibilité de rester intégrées dans la société.⁵⁰ Lorsque les personnes âgées ne peuvent s'intégrer dans la

⁴⁵ Ibid., ch. 33.

⁴⁶ Ibid., ch. 34.

⁴⁷ Principes des Nations Unies pour les personnes âgées, adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 46/91 du 16 décembre 1991 (Résolution sur les personnes âgées), art. 5.

⁴⁸ Inter-American Court of Human Rights, *Xakmok Kasek Indigenous Community Case v. Paraguay*, 24 août 2010, ch. 183-187.

⁴⁹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 36 (nbp 37).

⁵⁰ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les personnes âgées (nbp 47), art 7.

société en raison des canicules liées aux changements climatiques, les États sont tenus de prendre des mesures pour prévenir les changements climatiques et y remédier.⁵¹

1.5.3. Responsabilité de l'État face à la dégradation de l'environnement causée par des tiers

17 Dans son avis consultatif sur l'environnement et les droits de l'homme, l'Inter-American Court of Human Rights (IACtHR)⁵² a retenu que la responsabilité de l'État face à la dégradation de l'environnement est également engagée lorsque la dégradation est le fait de tiers, tels que des entreprises qui exercent leurs activités sur le territoire de l'État ou sous son contrôle de fait, ou y sont incorporés.⁵³ En vertu de cette obligation, les États doivent prendre les mesures adéquates pour prévenir les abus commis par des tiers, enquêter sur ces abus, les sanctionner et en fournir réparation au moyen de stratégies, de lois, de règlements et de décisions efficaces.⁵⁴

2. Argumentation juridique

2.1. Du respect du délai

18 Le défendeur allègue que les requérantes n'ont pas respecté le délai de six mois (ch. 26 ss). Les requérantes estiment qu'elles ont respecté le délai imparti par le Tribunal en raison de la pandémie du COVID-19.⁵⁵

⁵¹ Ibid. art 16.

⁵² Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17 (nbp 36).

⁵³ Ibid. ch. 153-155.

⁵⁴ Ibid. ch. 141-174.

⁵⁵ Requête déposée le 26 novembre 2020 dans le délai fixé par la Cour dans le cadre des mesures exceptionnelles en réponse à la pandémie de COVID-19. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/coronavirus-exceptional-measures-at-the-european-court-of-human-rights>.

2.2. Question 1 : L'association requérante (première requérante) et les requérantes nos 2 à 5 (personnes physiques), peuvent-elles être considérées comme victimes actuelles ou potentielles, au sens de l'article 34 de la Convention tel qu'interprété par la Cour, d'une violation de l'un des droits de la Convention invoqués en l'espèce en raison de l'omission des autorités suisses de les avoir efficacement protégées contre les effets du réchauffement climatique ? En particulier, les requérantes ont-elles subi directement ou indirectement et sérieusement les conséquences alléguées de l'action insuffisante ou de l'inaction de l'État défendeur ?

2.2.1. Réponse à la question de la Cour

- 19 Dans leur requête, les requérantes ont fait valoir (Mémoire complémentaire, ci-après « MC », section 2.1) qu'elles peuvent être considérées comme des victimes directes (MS ch. 33 et 35 s.) et potentielles (MC ch. 34), au sens de l'art. 34 CEDH tel qu'interprété par la Cour, d'une violation des articles 2 et 8 CEDH du fait que le défendeur a omis de les protéger efficacement contre les effets du réchauffement climatique. Les requérantes réitèrent les déclarations faites dans la requête.
- 20 Les requérantes estiment qu'à ce stade (question 1 de la Cour), l'étendue et la nature des omissions alléguées ne sont pas encore déterminées. Toutefois, de leur avis, il est nécessaire de déterminer *l'étendue de l'obligation de protection du défendeur* au sens des articles 2 et 8 et *le manquement du défendeur par rapport à cette obligation* (voir les questions 2.2 et 2.3 de la cour), autrement dit une *omission illicite*,⁵⁶ afin de pouvoir évaluer si une personne est directement touchée *par cette omission illicite*. Dès lors, les requérantes estiment que la question 1 devrait être examinée dans le cadre de l'examen au fond.⁵⁷

⁵⁶ Voir les règles coutumières du droit international public sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

⁵⁷ Pour une approche similaire, voir *Siliadin c. France*, n° 73316/01, § 63 ; *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], n° 27765/09, § 111.

21 En règle générale, pour être considéré comme une victime, le requérant doit pouvoir démontrer qu'il a été « directement affecté par la mesure litigieuse », condition que les requérantes estiment réalisée.⁵⁸ La Cour a retenu, comme argumenté dans la requête, que le terme de « victime » doit faire l'objet d'une « interprétation évolutive »⁵⁹ et ne saurait être appliqué de façon rigide, mécanique et inflexible.⁶⁰ À cet égard, les requérantes réitèrent ce qui suit : Si en tant que membre d'un groupe particulièrement vulnérable, les requérantes n'obtiennent pas le statut de victimes, il faut se demander qui pourrait obtenir ce statut en relation avec le phénomène éminemment diffus et complexe du réchauffement climatique, qui a clairement de forts impacts sur les droits de la personne humaine. Par conséquent, les actes et les omissions des États dans la lutte contre le changement climatique échapperaient au champ d'application des droits humains, ce qui est inacceptable compte tenu de la pratique de la Cour dans des affaires comparables en matière de droit de l'environnement.

2.2.1.1. Statut de victime de l'association requérante (première requérante) pour ce qui est des art. 2 et 8 CEDH

22 Dans la requête, les requérantes ont fait valoir qu'il existe plusieurs raisons pour lesquelles la Cour devrait reconnaître le statut de victime de l'association requérante (première requérante). Les requérantes réitèrent pleinement les déclarations

⁵⁸ *Tănase c. Moldova* [GC], no 7/08, § 104 ; *Burden c. Royaume-Uni* [GC], no 13378/05, § 33.

⁵⁹ *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, n° 62543/00, § 38. Voir également Tierce intervention du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (nbp 38) §§ 38, 45-48.

⁶⁰ *Micallef c. Malte* [GC], n° 17056/06, § 45 ; *Karner c. Autriche*, n° 40016/98, § 25 ; *Aksu c. Turquie* [GC], n° 4149/04 et 41029/04, § 51.

faites dans la requête (MC ch. 33 et 35 s.) et proposent les arguments suivants à titre de complément.

23 De manière générale, la formulation de l'art. 34 CEDH est très ouverte ; aucun élément du texte même de l'article n'empêche un groupement d'introduire une requête. Un requérant doit entrer dans l'une des catégories de demandeurs mentionnées à l'article 34 CEDH⁶¹, à savoir « toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ». Une interprétation souple des critères régissant la qualité pour agir garantit l'accès à la justice.

24 Comme indiqué dans la requête (MC, nbp 62), dans l'affaire *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, la Cour a reconnu le statut de victime à l'association Coordinadora de Itoiz, notant que :

« la notion de victime évoquée à l'article 34 doit comme les autres dispositions de la Convention faire l'objet d'une interprétation évolutive à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui. Or, dans les sociétés actuelles, lorsque le citoyen est confronté à des actes administratifs spécialement complexes, le recours à des entités collectives telles que les associations constitue l'un des moyens accessibles, parfois le seul, dont il dispose pour assurer une défense efficace de ses intérêts particuliers. La qualité pour agir en justice des associations, dans la défense des intérêts de leurs membres, leur est d'ailleurs reconnue par la plupart des législations européennes. Tel était précisément le cas en l'espèce. La Cour ne peut faire abstraction de cet élément dans l'interprétation de la notion de "victime". Une autre approche, par trop formaliste de la notion de

⁶¹ *Gorraiz Lizarraga* (nbp 59), § 35.

victime, rendrait inefficace et illusoire la protection des droits garantis par la Convention ». ⁶²

- 25 À l’instar de l’association dans *Gorraiz Lizarraga e.a. c. Espagne*⁶³, la requérante 1 a été créée dans le but exprès de défendre les intérêts de ses membres devant les tribunaux (requête doc. 2, section 3). Ses membres, qui font partie d’un groupe particulièrement vulnérable, sont directement concernés par les omissions du défendeur en matière de protection du climat (Observations relatives aux faits, ci-après « OF », sections 2.5 et 2.6 ; MC sections 1.1. et 1.2).
- 26 La requérante 1 permet à un groupe de personnes particulièrement vulnérables d’exercer leurs droits à long terme, peu importe la retraite liée à l’âge que vit une partie de ses membres. Si la composition exacte de la 1^{ère} requérante peut changer, la vulnérabilité de ses membres subsistera toujours et leurs intérêts particuliers continueront d’être défendus par l’association tant qu’elle existera. Ceci est d’autant plus important que l’âge moyen des membres de la requérante 1 est actuellement de 73 ans et que 648 de ses 1956 membres ont 75 ans ou plus (requête doc. 3, mis à jour). Depuis l’ouverture de la procédure en 2016, 33 membres de la requérante 1 sont décédés, ainsi que la requérante 2. Le fait que la requérante 1, en tant qu’association, existe indépendamment de ses membres est essentiel pour sa capacité à défendre efficacement les intérêts spécifiques des membres d’un groupe vulnérable. Permettre à la requérante 1 de revendiquer le statut de victime, c’est garantir que des groupes spécifiques pourront exercer leurs droits à long terme. Dans certains cas, les procédures devant les tribunaux

⁶² Ibid. § 38.

⁶³ Ibid. § 39.

nationaux et devant la Cour peuvent prendre jusqu'à 10 ans. Comme la Cour en a jugé dans *Nencheva et autres c. Bulgarie*, l'intérêt de la justice et l'exigence de protéger véritablement les droits et les libertés individuels peuvent requérir des mesures exceptionnelles afin d'assurer la participation citoyenne et la représentation des victimes qui ne sont pas en mesure d'agir pour la défense de leur propre cause.⁶⁴

- 27 Par ailleurs, la requérante 1 offre à beaucoup de ses membres la seule façon viable de défendre leurs droits de façon efficace. La présente affaire est complexe, sans précédent, et donc associée à un investissement important en temps et en coûts. Les requérantes renvoient ici à leur requête en satisfaction équitable, frais et dépens. La requérante 1 souligne que très peu de personnes auraient été en mesure d'assumer les coûts d'une action individuelle d'une telle envergure devant les tribunaux nationaux suisses avant la saisine de la Cour européenne des droits de l'homme. Sans la capacité de la requérante 1 à mettre en commun les ressources, les montants nécessaires auraient dissuadé ses membres d'emprunter la voie judiciaire. Refuser le statut de victime à la requérante 1 reviendrait à imposer un fardeau particulier aux personnes qui ont le courage d'introduire une action d'une telle complexité et d'un caractère si inouï. Les requérantes 2 à 5 n'auraient pas été en mesure de saisir les juridictions nationales et de présenter une requête à la Cour si la requérante 1 n'avait pas mené la procédure et pris en charge l'ensemble des frais. La requérante 1 dispose également d'un plus vaste réservoir d'expertise et d'expérience en matière d'actions en justice que n'importe quel particulier.

⁶⁴ *Nencheva et autres c. Bulgarie*, n° 48609/06, § 93.

- 28 Par ailleurs, le défendeur empêche la requérante 1 de poursuivre son but, qui est de défendre les intérêts de ses membres notamment par l'action en justice (requête doc. 2, section 3).⁶⁵
- 29 Il n'est donc pas surprenant que les groupes de défense de l'environnement, qui ont joué un rôle croissant dans les litiges relatifs au climat au cours des dernières années,⁶⁶ aient eu plus de succès que les demandeurs individuels pour tenter des procédures en matière d'environnement. En Suisse, le taux de succès des actions introduites par des groupes écologistes est près de trois fois plus élevé que pour les actions introduites par des particuliers.⁶⁷
- 30 Il convient de noter que toutes les actions intentées par un groupement ne constituent pas une *actio popularis*. Les requérantes peuvent être des victimes au sens de la Convention même si leurs intérêts coïncident avec ceux de la population dans son ensemble.

2.2.1.2. Statut de victime des requérantes n° 2 à 5 (personnes physiques) pour ce qui est des art. 2 et 8 CEDH

- 31 Les requérantes réitèrent pleinement les déclarations faites dans la requête quant à leur statut de victime au sens des art. 2 et 8 CEDH, MC section 2.1.
- 32 À titre de complément aux déclarations faites dans la requête (MC ch. 33 et faits y relatifs à la section 2.1), les requérantes ont produit de nouveaux éléments de preuve concernant les affections

⁶⁵ *Rossi c. Italie*, no 55185/08, « Les requérantes personnes morales ».

⁶⁶ SETZER/BYRNES, *Global Trends in Climate Change Litigation, 2019 Snapshot*, 4 juillet 2019 ; SETZER/BYRNES, *Global Trends in Climate Change Litigation, 2020 Snapshot*, 3 juillet 2020.

⁶⁷ TANQUEREL ET AL., *Droit de recours des organisations écologistes - Statistiques actualisées (2008) relatives aux recours de droit administratif et aux recours en matière de droit public (55 LPE/12 LPN/14 LCPR)*, Octobre 2008.

liées à la chaleur dont elles souffrent (MC section 2.6) et quant au fait qu'elles ont couru et continueront à courir un risque réel, grave et croissant de mortalité et de morbidité supérieur à celui de la population générale (OF section 2.5).

2.2.1.3. **Statut de victime des requérantes pour ce qui est des art. 6 et 13 CEDH**

33 Les requérantes réitèrent pleinement les déclarations faites dans la requête quant à leur statut de victime au sens des art. 6 et 13 CEDH, MC section 2.2.

2.2.2. **Réponse à l'argumentation du défendeur**

2.2.2.1. **V.A. – Rappel des principes pertinents**

34 Les citations du défendeur ne constituent qu'un compte rendu partiel de la jurisprudence de la Cour. Les requérantes se réfèrent intégralement à leur requête (requête, MC section 2) pour les affaires et points de décision qu'elles jugent pertinents en l'espèce.

2.2.2.2. **V.B.a) – Le lien de causalité n'est pas une condition préalable au statut de victime**

35 Le défendeur soutient que les requérantes n'ont pas établi de « lien de causalité » entre les prétendues omissions de la Suisse et les ingérences précitées dans les droits garantis par les art. 2 et 8 CEDH (ch. 39).

36 Les requérantes font valoir que, dès lors qu'elles invoquent, arguments à l'appui, qu'elles risquent de subir un préjudice, comme elles l'ont fait (voir OF sections 2.5 et 2.6 et MC sections 1.1, 1.2 et 1.5), elles ont un grief défendable et la Cour doit considérer la requête comme recevable. Toutes les autres questions, en particulier celle du lien de causalité entre les

omissions du défendeur et le préjudice subi par les requérantes, doivent être jointes à l'examen au fond.⁶⁸ Par conséquent, la réponse des requérantes à la question de causalité figure à la section 2.3.2 ci-dessous.

- 37 Comme affirmé dans la requête (MC ch. 38 avec références), il y a une relation suffisamment proche entre le préjudice subi par les requérantes, d'une part, et le comportement incriminé du défendeur, d'autre part. L'existence d'un risque accru de mortalité et de problèmes de santé pour les requérantes lors des canicules est fondée sur des preuves scientifiques et est donc prévisible et grave ou irréversible dans ses conséquences.

2.2.2.3. **V.B.b) – Statut de victime de l'association requérante (première requérante) pour ce qui est des art. 2 et 8 CEDH**

- 38 Le défendeur affirme que les tribunaux nationaux ont laissé ouverte la question de savoir si la requérante 1 avait le droit de présenter sa requête au DETEC ainsi que d'interjeter ensuite recours (ch. 42).
- 39 Les requérantes estiment que les tribunaux nationaux ont laissé la question ouverte *non pas* en raison de doutes quant à la qualité de la requérante 1, mais parce que vu la présence de requérantes individuelles, il *ne s'imposait pas*, en termes d'économie de procédure, d'examiner cette question (voir requête doc. 17, section 1.2 pour le recours devant le Tribunal administratif fédéral et requête doc. 19, section 1 pour le recours au Tribunal fédéral). Le Tribunal fédéral a retenu à cet égard que compte tenu des

⁶⁸ Dans les affaires où les questions de fond sont au cœur même des questions de recevabilité, ces dernières sont examinées lors de l'examen sur le fond, voir *Pálic c. Bosnie-Herzégovine*, n° 4704/04, § 59 ; *Denisov c. Ukraine [GC]*, n° 76639/11, § 93 ; *Studio Monitori et autres c. Géorgie*, n° 44920/09 et 8942/10, § 32 pour ce qui est de l'art. 10 CEDH.

règles nationales relatives au recours « corporatif égoïste » (c'est-à-dire un recours interjeté par une association en son nom propre mais dans l'intérêt de ses membres), puisque la qualité pour agir avait été reconnue aux demandeuses individuelles il n'était pas nécessaire d'examiner cette question pour la première requérante, sans toutefois retenir que cette dernière n'avait pas la qualité pour agir (requête doc. 19, section 1). En tout état de cause, cela ne change rien au fait que la requérante 1 était bien partie à la procédure interne, ainsi qu'il ressort des premières pages des différentes décisions internes.

- 40 Le défendeur affirme également que l'arrêt du Tribunal fédéral n'empêche pas la requérante 1 d'œuvrer à la réalisation de ses objectifs (ch. 45). Or, pour réitérer l'argument émis dans la requête (MC ch. 35), l'association ayant pour objectif premier de prévenir les dangers pour la santé liés aux changements climatiques *dangereux*, la requérante 1 est directement touchée par le fait que le défendeur n'ait pas fait sa part pour limiter ses émissions de GES à un réchauffement maximal de 1,5°C. La requérante 1 est en outre une victime directe en fonction de son deuxième but de l'association, à savoir de défendre les intérêts de ses membres ; à cet égard, les requérantes se réfèrent à ce qui précède (section 2.2.1.1). Contrairement à ce qu'affirme le défendeur (ch. 44), les membres de la requérante 1 ont bien la qualité de victimes au regard des art. 2 et 8 CEDH (voir ci-dessus section 2.2.1.2 avec les références citées, ainsi que les arguments exposés ci-après à la section 2.2.2.4).

2.2.2.4. **V.B.c) – Statut de victime des requérantes n° 2 à 5 (personnes physiques) pour ce qui est des art. 2 et 8 CEDH**

- 41 Le défendeur allègue que la question devant le Tribunal fédéral n'était pas de savoir si le défendeur avait protégé les requérantes *jusqu'à aujourd'hui* de manière suffisante contre les conséquences du réchauffement climatique, mais concernait son omission de prendre des mesures préventives supplémentaires (ch. 48).
- 42 Les requérantes estiment que le défendeur n'a fourni aucune source à l'appui de cette allégation, par ailleurs inexacte. En effet, les requérantes ont allégué dans le cadre de la procédure interne qu'elles n'avaient pas été suffisamment protégées par le défendeur car ce dernier *continue* à ne pas prendre les mesures nécessaires pour réduire les émissions de GES dans une mesure permettant d'atteindre l'objectif global, qui est de prévenir une perturbation anthropique dangereuse du système climatique (voir requête doc. 14 et, dans le présent mémoire, la demande à recours effectif et par ex. la section 4.3.6).
- 43 Comme le relève à juste titre le défendeur (ch. 48), les requérantes n'ont pas recherché une indemnisation financière dans le cadre de la procédure interne. Les requérantes soulignent toutefois que cette question n'est pas pertinente pour ce qui est du statut de victime. Le défendeur n'a pas prétendu (à juste titre) que les recours internes n'avaient pas été épuisés.⁶⁹ Enfin, les références fournies par le défendeur (ch. 133 à 134 des observations du défendeur) portent sur l'applicabilité de l'art. 6 CEDH et non sur le statut de victime.
- 44 Il est évident qu'une indemnisation financière ne saurait constituer une réparation *effective* du *risque* de mortalité liée à la chaleur ni

⁶⁹ Cf. *Di Sarno et autres c. Italie*, no 30765/08, § 87.

contre les futures atteintes à la santé des requérantes, car elle *n'entraîne pas l'élimination de la situation illicite ou des risques courus par les requérantes*.⁷⁰ S'agissant des atteintes *passées et actuelles* à la santé et au bien-être des requérantes, qui se sont accélérées au cours de la procédure depuis 2016, les requérantes sollicitent dans leur requête en satisfaction équitable (art. 41 CEDH) l'octroi d'une indemnité pour dommage moral eu égard à leur souffrance mentale ou physique.

- 45 Il convient de mentionner qu'il n'existe aucune obligation légale de réclamer une indemnité en droit suisse. Au contraire, comme mentionné dans la requête 2016 (requête doc. 14, ch. 206), selon la doctrine suisse, une personne concernée par un acte matériel peut même être tenue d'exiger une décision au sens de l'art. 25a PA pour éviter de répondre ultérieurement dans une procédure en responsabilité de l'État du *non-accomplissement de son devoir de minimiser le dommage*.⁷¹
- 46 Le défendeur allègue également que les requérantes, ainsi que l'ensemble des femmes de plus de 75 ans, ne sont pas le seul groupe de population touché par les conséquences du changement climatique, ce dernier touchant (également) les (autres) humains, les animaux et les plantes (ch. 51).
- 47 En effet, le changement climatique, y compris la hausse des températures, est « la plus grande menace pour la sécurité à laquelle les humains modernes aient jamais été confrontés ».⁷² Les requérantes estiment toutefois qu'elles sont *particulièrement*

⁷⁰ KELLER/CIRIGLIANO, Grundrechtliche Ansprüche an den Service Public: Am Beispiel der italienischen Abfallkrise, URP 2012, p. 831-853, 844 ; *Di Sarno et autres*. (nbp 69) § 87.

⁷¹ KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2^e édition 2015, n° 436.

⁷² Sir David Attenborough dans son discours devant le Conseil de sécurité de l'ONU le 23 février 2021, disponible à l'adresse <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-boris-johnsons-address-to-the-un-security-council-on-climate-and-security-23-february-2021>.

touchées par les effets de la hausse des températures, à la fois *personnellement* et en tant que membres du *groupe particulièrement vulnérable* des femmes de plus de 75 ans, par rapport à la population dans son ensemble. *Par rapport à la population dans son ensemble:*

- *elles* ont souffert et continuent de souffrir *personnellement* de graves maladies liées à la chaleur (MC ch. 33, ch. 7-11 et documents 4, 5 6 et 7 ; OF section 2.6) ;
- lors de chaque canicule, *elles* couraient et courent encore un réel et sérieux risque de morbidité et de mortalité plus grand que celui de la population en général, à savoir un risque grave de décès prématuré et d'une grave détérioration de leur santé et de leur qualité de vie car elles sont des femmes âgées de plus de 75 ans, les risques pour les requérantes 4 et 5 étant encore exacerbés par leurs maladies respiratoires (MC ch. 33 et ch. 4 s. et 12 s. ; OF section 2.5).

48 Ce sont des faits, clairement attestés par des certificats médicaux, des données scientifiques et épidémiologiques, comme exposé dans la requête et les OF. L'objectivité de ces faits ne saurait être mise en doute. Au vu des milliers de morts déjà imputables au réchauffement climatique à ce jour (OF ch. 26) et des centaines de victimes que fait chaque canicule en Suisse, comme le reconnaît lui-même le Gouvernement défendeur (en particulier l'Office fédéral pour l'environnement OFEV ; MC ch. 2), le défendeur paraît regrettablement cynique lorsqu'il affirme que les requérantes font valoir des sensibilités subjectives (ch. 51). Le défendeur n'a pas démontré qu'il prenait au sérieux la menace que représentent les changements climatiques pour les femmes âgées.

- 49 L'art. 8 CEDH s'applique également aux situations où *le bien-être mental* est en jeu⁷³ et où le bien-être d'une personne peut être affecté négativement par des conditions environnementales dangereuses ou perturbatrices.⁷⁴ Le fait que le bien-être mental de nombreuses personnes soit négativement affecté pendant les canicules liées aux changements climatiques, comme l'indique le défendeur (ch. 51) ne signifie pas qu'il n'y a aucune incidence. Bien au contraire : cela signifie que l'impact négatif des canicules sur le bien-être mental est bien un fait objectif, d'autant plus marqué pour les requérantes, particulièrement vulnérables en raison de leurs maladies personnelles et car elles appartiennent à un groupe particulièrement vulnérable du fait de leur âge et de leur sexe. Il convient de noter que la Cour a reconnu la réalité des vulnérabilités croisées dans le contexte de la discrimination.⁷⁵
- 50 Globalement, les requérantes estiment que les preuves soumises à la Cour démontrent que les canicules liées aux changements climatiques rendent ceux qui y sont exposés, comme les requérantes 2-5, plus vulnérables en termes de vie et de santé. Les requérantes estiment que, pour évaluer le risque des canicules liées aux changements climatiques, il faut tenir compte des données épidémiologiques, des preuves scientifiques et des certificats médicaux plutôt que de la proximité géographique, afin de tenir compte des particularités du phénomène de changement climatique, qui exclut d'emblée la notion de proximité géographique.⁷⁶

⁷³ Voir par exemple *V. C. c. Slovaquie*, n° 18968/07, § 106.

⁷⁴ *Cordella et autres. c. Italie*, n° 54414/13, § 157-160.

⁷⁵ Voir *Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portugal*, n° 17484/15 ; *S.A.S. c. France* [GC], n° 43835/11 ; *B.S. c. Espagne*, n° 47159/08.

⁷⁶ Voir mutatis mutandis *Cordella et autres.*, §§ 104-107. Voir également les arguments avancés par les tiers intervenants dans l'affaire *Agostinho* concernant la nature unique du changement climatique et son incidence sur l'approche de la Cour en matière de compétence, de recevabilité, de vulnérabilité de certains groupes et d'autres questions.

- 51 Le défendeur remet ensuite en question les certificats médicaux produits par les requérantes 2 et 3 (ch. 52 et 53). Les requérantes estiment que l'on ne saurait raisonnablement douter que le *risque* que représentent les canicules liées aux changements climatiques pour le groupe particulièrement vulnérable des femmes âgées, que le Gouvernement défendeur reconnaît (OF ch. 99, MC ch. 2-4), *se concrétise également dans les cas particuliers*. Dans un tel cas, il appartient au défendeur de prouver que les problèmes de santé des requérantes n'ont *pas* été provoqués par une chaleur excessive, contrairement aux preuves médicales produites par les requérantes 2 et 3.⁷⁷ À titre de preuves supplémentaires, les requérantes ont produit de nouveaux certificats médicaux et d'autres déclarations personnelles dans le cadre des Observations relatives aux (voir OF section 2.6 et les documents attenants).
- 52 Le défendeur a également affirmé à plusieurs reprises que les atteintes à la santé alléguées ne résultent pas des omissions et des actions insuffisantes que lui reprochent les requérantes (ch. 52-54, 59). Les requérantes fournissent leur réponse sur la question du lien de causalité entre le comportement du défendeur

Les intervenants ont fait valoir que la nature particulière des changements climatiques appelait la Cour à adapter son approche des affaires environnementales, étant donné que ces « questions uniques de préjudices transfrontaliers et de préoccupations communes n'ont jamais encore été soumises à la Cour », voir la tierce intervention du Consortium ETO dans *Agostinho et autres* (nbp 35), §§ 2 et 14. Ces faits sont bien résumés par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : « Le commissaire est d'avis que le caractère extraordinaire du changement climatique et les défis qui en découlent en matière de droits de l'homme imposent d'adapter la protection offerte par la Convention. En particulier, le fait qu'un État ne prenne pas de mesures concrètes pour prévenir les effets néfastes du changement climatique pose problème au regard de plusieurs droits garantis par la Convention » (traduction libre), voir Tierce intervention du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (nbp 38), §§ 39 et 43. Voir également : tierce intervention du Rapporteur spécial des Nations Unies (nbp 35), §§ 8 et 13 ; tierce intervention de Save the Children, dans *Agostinho et autres*, § 28.

⁷⁷ Voir *Grimkovskaya c. Ukraine*, n° 38182/03, § 59 et 61.

et les préjudices subis par les requérantes présentés ci-dessous, section 2.3.2.

- 53 Quant à l'argument *incorrect* du défendeur selon lequel il reste du temps pour lutter contre les changements climatiques dangereux (ch. 55 et 57), les requérantes renvoient à leurs Observations relatives aux faits (OF section 3.3.9) et à leur requête (MC ch. 47).
- 54 En ce qui concerne le statut de victime *potentielle* (le défendeur, ch. 56), de nombreuses preuves scientifiques démontrent incontestablement qu'on n'est pas en présence de « simples suspicions ou conjectures », mais bien « d'indices raisonnables et convaincants de la probabilité » qu'une violation touchant personnellement les requérantes se produise.⁷⁸ Comme exposé dans les OF, l'intensité et la fréquence des canicules augmentent à chaque aggravation du réchauffement climatique (OF section 2.4) et il ne fait aucun doute que *les canicules liées au changement climatique* ont causé, causent et *causeront encore des décès et des maladies chez les femmes âgées telles que les requérantes* (OF section 2.5). En outre, il suffit qu'un requérant spécifique soit particulièrement susceptible d'être affecté par l'acte ou la mesure litigieux ou que la mesure affecte potentiellement tout le monde.⁷⁹
- 55 Le défendeur allègue en outre que l'argument selon lequel des femmes âgées meurent de la canicule ou souffrent de maladies dues aux canicules concerne une certaine partie de la population mais non pas elles-mêmes en tant qu'individus (ch. 60).
Premièrement, il convient de noter que le défendeur *ne conteste*

⁷⁸ *Senator Lines GmbH c. Autriche*, n° 56672/00, p. 11-12.

⁷⁹ *Mustafa Sezgin Tanrikulu c. Turquie*, n° 27473/06, § 45 ; *Zakharov c. Russie*, n° 47143/06, § 171 ; *Kennedy c. Royaume-Uni*, n° 26839/05, §§ 124 et 128 ; *Parrillo c. Italie*, n° 46470/11, §§ 117-119 ; *Dudgeon c. Royaume-Uni*, n° 7525/76 ; *Soering c. Royaume-Uni*, n° 14038/88 ; *Klass et autres. c. Allemagne*, n° 5029/71.

pas que les femmes âgées meurent de la canicule ou souffrent de maladies dues aux canicules. Les requérantes réitèrent qu'elles ont souffert et continuent de souffrir *personnellement* de graves maladies liées à la chaleur (MC ch. 33 et ch. 7-11, doc. 4-13 ; OF section 2.6) ; En outre, elles couraient et courent encore un *réel et sérieux risque* de morbidité et de mortalité à chaque canicule, car, en raison de leur âge et de leur sexe, elles font partie d'un groupe particulièrement vulnérable⁸⁰ (MC ch. 33, ch. 4 s. et 12 s. ; OF section 2.5).

- 56 Le défendeur soutient que les requérantes ont conclu à des mesures générales et abstraites et non pas une décision individuelle et concrète (ch. 60). Étant donné que la prévention du changement climatique concerne les individus et la population au sens large, il est impossible de faire la distinction entre mesures « individuelles » et « abstraites ». La meilleure façon de protéger, de réaliser et de respecter les droits des requérantes est que le défendeur fasse sa part pour limiter le réchauffement climatique à 1,5°C, ce qui profiterait également à la population dans son ensemble. En revanche, le statut de victime ne doit pas être refusé aux requérantes juste parce qu'un intérêt public général coexiste avec leur intérêt particulier (voir MC ch. 39).
- 57 Le défendeur conclut que « reconnaître [aux requérantes 2-5] la qualité de victime directe ou potentielle dans cette affaire aurait en effet pour conséquence qu'il serait à l'avenir très difficile, sinon impossible, de dénier à quiconque le droit d'obtenir, en tout temps, un contrôle judiciaire des mesures prises pour lutter contre le réchauffement climatique » (ch. 61). Les requérantes estiment en

⁸⁰ *Bursa Barosu Başkanlığı et autres c. Turquie*, n° 25680/05, § 128 ; *Di Sarno et autres* (nbp 69), § 81 ; *Tâtar c. Roumanie*, n° 67021/01, § 24 ; *Aksu c. Turquie* [GC], n° 4149/04, §§ 50, 53-54 ; *L'Erablière A.S.B.L. c. Belgique*, n° 49230/07 ; *Micallef c. Malte* [GC], n° 17056/06, § 45 ; *Karner c. Autriche*, n° 40016/98, § 25 ; *Gorraiz Lizarraga* (nbp 59), § 38.

premier lieu qu'elles ont fourni de nombreux éléments prouvant qu'elles sont confrontées à un risque réel et grave de mortalité et de morbidité à chaque canicule, risque qui s'est déjà concrétisé en partie par le passé et qu'elles sont donc plus touchées que la population dans son ensemble. Elles ne sont pas « quiconque ». Deuxièmement, les requérantes estiment qu'il reste dans le pouvoir d'appréciation du défendeur de déterminer les *mesures* qu'il prendra pour honorer son obligation de protection. Le comportement litigieux porte sur le fait que le défendeur n'a pas fait sa part pour rester dans la limite de 1,5°C (voir MC ch. 58). Troisièmement, *le réchauffement climatique a manifestement des répercussions importantes sur les droits humains*. Si le statut de victime était refusé aux requérantes 2-5, membres d'un groupe particulièrement vulnérable du fait de leur âge et de leur sexe et incontestablement affectées, il faut se demander qui pourrait obtenir ce statut. Le fait que les actes et les omissions des États dans la lutte contre le changement climatique échappent au champ d'application des droits humains, serait une conséquence inacceptable compte tenu de la pratique de la Cour dans des affaires comparables en matière de droit de l'environnement.

2.2.2.5. **V.C. – Conclusions du défendeur**

- 58 Le défendeur soutient que les requérantes tentent de « contourner l'Accord de Paris en cherchant à construire un contrôle judiciaire international des mesures de limitation de gaz à effet de serre adoptées par la Suisse » (ch. 65-67) et que l'Accord de Paris est intentionnellement dépourvu de tout mécanisme contraignant de contrôle individuel des engagements des États (ch. 65).
- 59 La nature de l'Accord de Paris n'empêche pas le défendeur d'avoir des obligations indépendantes en matière de droits

humains en vertu de la Convention. Les requérantes n'ont jamais demandé à la Cour de surveiller les engagements du défendeur en vertu de l'Accord de Paris. Elles requièrent bien plutôt la Cour d'apprécier si le fait que le défendeur ne les protège pas contre les canicules liées au climat viole la Convention. Par ailleurs, l'interprétation du Préambule 11 à l'Accord de Paris, lu à la lumière de l'Accord de Paris dans son ensemble⁸¹ et du droit coutumier en matière de droits humains, suggère que les parties devraient effectivement *tenir compte des considérations relatives aux droits humains* lorsqu'elles décident du *niveau d'ambition de leurs contributions* à la lutte mondiale contre les changements climatiques.⁸² Dès lors, l'Accord de Paris vise à *renforcer* les droits humains et non à les affaiblir, comme l'affirme le défendeur.

- 60 Par ailleurs, *même en l'absence de l'Accord de Paris*, les omissions en matière de protection climatique constitueraient une violation des droits des requérantes en vertu de la Convention. L'Accord de Paris est l'un des facteurs qui détermine l'étendue de l'obligation de protection du défendeur en vertu de la Convention, aux côtés notamment du principe de précaution, des meilleures connaissances scientifiques disponibles, des normes évolutives du droit national et international et du consensus résultant des instruments spécialisés internationaux issus des États parties (voir MC ch. 56 avec références et ci-dessous ch. 123).
- 61 En outre, les requérantes estiment que la *protection des droits humains va au-delà de l'Accord de Paris*. Le consensus scientifique sur les conséquences du changement climatique montre que, pour protéger efficacement les droits des

⁸¹ Notamment art. 2, 3, 4.1 et 4.3 de l'Accord de Paris.

⁸² CARAZO in: KLEIN/CARAZO/DOELLE/BULMER/HIGHAM (édit.), *The Paris Agreement on Climate Change, Analysis and Commentary*, Oxford 2017, p. 116 avec références.

requérantes, le défendeur doit, au minimum, faire sa part pour prévenir un réchauffement climatique de *plus* de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle (voir ci-dessous section 2.3.4.1).

62 Enfin, toutes les parties à l'Accord de Paris étant signataires d'au moins un traité relatif aux droits humains, « elles doivent veiller à ce que toutes leurs actions soient conformes à leurs obligations en matière de droits de l'homme, ce qui inclut leurs actions relatives au changement climatique »⁸³ (traduction libre). Dans ce contexte, le préambule 11 de l'Accord de Paris se réfère aussi explicitement à la nécessité pour les États de « respecter, promouvoir et tenir compte de leurs *obligations* respectives à l'égard des *droits de l'Homme* » lorsqu'il s'agit de « passer à l'action contre le changement climatique » (mise en évidence par nos soins). Le préambule à l'Accord de Paris relatif aux droits humains fait référence aux obligations *existantes* en matière de droits humains que les parties se sont engagées antérieurement à respecter. Manifestement, l'Accord de Paris ne se veut *pas l'unique* base légale dans le domaine des changements climatiques⁸⁴ et n'a pas pour but de saper les obligations existantes en matière de droits humains. Au contraire, l'action climatique doit être menée au niveau national d'une manière compatible *avec les obligations existantes en matière de droits humains*. Dans ce contexte, le contrôle judiciaire des violations des droits de la personne dans le contexte des changements

⁸³ HCDH, COP21 : « States' human rights obligations encompass climate change » – UN expert, 3 décembre 2015, disponible à l'adresse <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?Newsid=16836&Langid=E> (dernier accès le 11 octobre 2021).

⁸⁴ Conférence des Parties, Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 janvier 2016, par. 11 du préambule.

climatiques n'est pas contraire à « la volonté clairement manifestée des États », comme l'affirme le défendeur.

63 Dans l'ensemble, il ne s'agit pas du respect de l'Accord de Paris, mais de celui des *obligations découlant de la Convention*, interprétées en fonction de son champ d'application à la lumière des normes et principes environnementaux ainsi que du droit international existant et évolutif, du consensus et des meilleures connaissances scientifiques disponibles (voir MC ch. 56), qui indiquent tous que le défendeur doit au minimum faire sa part afin d'éviter que le réchauffement planétaire ne dépasse 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle pour protéger efficacement les requérantes. Comme indiqué ci-après, la Convention n'existe pas dans un vide juridique, elle doit s'interpréter à la lumière des autres obligations internationales des États membres.⁸⁵

64 Dans sa CDN, le Gouvernement défendeur reconnaît expressément que

« La Suisse reconnaît la nécessité d'une riposte efficace et progressive à la menace pressante des changements climatiques conforme aux meilleures connaissances scientifiques disponibles. La Suisse souscrit pleinement à l'avis selon lequel les Parties devraient, lorsqu'elles prennent des mesures relatives aux changements climatiques, *respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme*, en consacrant une due attention à l'égalité des sexes et des genres, à l'équité intergénérationnelle et *aux besoins des groupes*

⁸⁵ *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse (GC)*, n° 5809/08, §§ 134-136 ; *Naït-Liman c. Suisse (GC)*, n° 51357/07, § 174.

particulièrement vulnérables »⁸⁶ (traduction libre, mise en évidence par nos soins).

65 Il convient de mentionner que dans une *étude récente sur la promotion et la protection des droits des personnes âgées dans le contexte des changements climatiques*, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a émis, à l'attention des États et des autres parties prenantes, la recommandation suivante, sans se référer à l'Accord de Paris :

« Prendre des mesures urgentes, utiles et ambitieuses d'atténuation et d'adaptation qui visent à protéger les droits humains de tous, y compris des personnes âgées, à travers les actions suivantes : a) *Élaborer et mettre en œuvre avec détermination des plans d'action ambitieux en faveur du climat afin de limiter le réchauffement de la planète à 1,5°C, notamment en agissant immédiatement* pour réduire la dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles, et réduire les effets néfastes déjà perceptibles sur les droits de l'homme »⁸⁷ (mise en évidence par nos soins).

2.3. **Question 2 : En cas de réponse affirmative à la question n° 1, y a-t-il eu violation en l'espèce des articles 2 et 8 de la Convention ?**

2.3.1. **Réponse à la question de la Cour**

66 Les requérantes ont fait valoir dans la requête (MC chiffre 3.2) qu'il y a violation des art. 2 et 8 CEDH car le défendeur n'a pas

⁸⁶ Switzerland's information necessary for clarity, transparency and understanding in accordance with decision 1/CP.21 of its updated and enhanced Nationally Determined Contribution (NDC) under the Paris Agreement (2021-2030 ; ci-après « CDN actualisée », p. 6, disponible à l'adresse https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Switzerland%20First/Switzerland_Full%20NDC%20Communication%202021-2030%20incl%20ICTU.pdf (dernier accès le 11 octobre 2021).

⁸⁷ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, Étude analytique sur la promotion et la protection des droits des personnes âgées dans le contexte des changements climatiques, Rapport du HCDH, A/HRC/47/46, 30 avril 2021, ch. 68.

pris toutes les mesures nécessaires et appropriées pour protéger efficacement les requérantes contre le risque de dommage posé par les canicules liées au climat. Les requérantes réitèrent pleinement les déclarations faites dans la requête.

2.3.2. V.B.a) et VI.B. – Lien de causalité

67 Le défendeur soutient que les requérantes n'ont pas établi de « lien de causalité » entre ses prétendues omissions et les ingérences précitées dans les droits des requérantes garantis par les art. 2 et 8 CEDH (ch. 39, 59 et 71). Le défendeur affirme à plusieurs reprises que les atteintes à la santé et les adaptations de leur comportement ne résultent pas de ses omissions et de ses mesures insuffisantes alléguées (ch. 52-54, 59). Le défendeur répète que le changement climatique est un phénomène global et que les émissions de GES sont causées par la communauté des États. À ses dires, la Suisse présente aujourd'hui une faible intensité en gaz à effet de serre, raison pour laquelle ses omissions ne sont pas de nature à causer, à elles seules, les souffrances que font valoir les requérantes (ch. 39).

Un lien de causalité a été démontré

68 Dans leurs Observations relatives aux faits, les requérantes ont démontré le lien de causalité complexe mais direct entre les émissions de gaz à effet de serre de l'État suisse, contributrices aux changements climatiques, et les effets physiques et psychologiques dommageables sur les droits des requérantes, vaste base de preuves scientifiques à l'appui :

- *l'influence humaine* est à l'origine des changements climatiques, y compris le réchauffement planétaire (OF section 2.1) ;
- *le défendeur a contribué* au réchauffement planétaire au-delà de sa part des émissions *et continue à le faire* (OF section 2.2) ;

- l'un des *principaux effets* du réchauffement climatique *d'origine anthropique* est l'augmentation de *la fréquence et de l'intensité des canicules* (OF section 2.3) ;
- l'intensité et la fréquence des canicules *augmentent à chaque aggravation du réchauffement planétaire* (OF section 2.4) ;
- les canicules provoquées par les changements climatiques ont causé, causent et causeront encore des *décès et des maladies* chez les femmes âgées (probabilité, resp. risque, OF section 2.5) ;
- les canicules ont provoqué des maladies chez les requérantes par le passé (OF section 2.6).

69 Bien que cette chaîne causale soit longue et complexe, les requérantes estiment qu'elle peut être considérée comme directe au sens juridique. À la lumière des preuves scientifiques (OF section 2.1-2.6), le lien de causalité entre les émissions de GES et les effets dommageables sur les requérantes, membres d'un groupe particulièrement vulnérable, ne saurait raisonnablement être mis en doute. Le défendeur ne conteste pas expressément le lien de causalité entre les émissions anthropiques de GES et les effets dommageables, en particulier pour les femmes âgées. En outre, le fait que plusieurs États contribuent à provoquer les émissions de gaz à effet de serre et, par conséquent, le changement climatique n'empêche pas la Cour de constater que le défendeur est responsable de sa contribution à ces effets. Après tout, des recherches récentes ont clarifié les fondements de la responsabilité partagée, concomitante ou conjointe en droit international.⁸⁸ Plus concrètement, la Cour elle-même a déjà jugé que deux États ou plus pouvaient être responsables d'une

⁸⁸ NOLLKAEMPER ET AL. (nbp 7) p. 15 à 72, qui estiment que les changements climatiques relèvent du Principe 4 des Principes directeurs.

situation donnée.⁸⁹ La question de la responsabilité partagée ou partielle sera examinée plus en détail ci-après.

- 70 Le défendeur soutient toutefois que compte tenu de sa « faible intensité en gaz à effet de serre » aujourd'hui, ses *omissions* ne sont pas de nature à causer, à *elles seules*, les souffrances que font valoir les requérantes, car les changements climatiques sont un phénomène global causé par la communauté des États (ch. 39). L'argumentation du défendeur quant à l'absence de lien de causalité est erronée. Les requérantes y répondent comme suit :

Aujourd'hui, la Suisse n'a pas une faible intensité en GES

- 71 Il est faux d'affirmer que la Suisse présente aujourd'hui une faible intensité en GES. La Suisse est 9^e au classement mondial des émissions de CO₂ liées à la consommation par habitant et si l'on tient compte des émissions de CO₂ de l'aviation et des émissions indirectes du secteur financier, la contribution du défendeur au changement climatique est encore plus importante (pour plus de détails sur la contribution du défendeur au changement climatique, voir OF section 2.2).

Le défendeur n'utilise pas le bon critère de causalité

- 72 Affirmer que, compte tenu de la prétendue faible intensité en émissions du défendeur, ses *omissions* ne sont pas de nature à causer, isolément, les souffrances que font valoir les requérantes, n'est pas une défense valable. Le défendeur interprète mal la notion de causalité et la manière dont elle est appliquée par la Cour, ainsi que par les tribunaux nationaux et internationaux

⁸⁹ Comme l'a souligné la juge Yudkivska dans son opinion concordante en l'affaire *Sargysan c. Azerbaïdjan* [GC], n° 40167/06, citant notamment *M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC], n° 30696/09, *Furman c. Slovaquie et Autriche*, n° 16608/09 et *Rantsev c. Chypre et Russie*, n° 25965/04.

(ch. 79 ss). Le critère de causalité consiste à déterminer s'il existe *une responsabilité individuelle partielle ou conjointe à contribuer à la lutte contre les changements climatiques dangereux*. La responsabilité partielle découle d'un lien de causalité partiel, même si un seul État ne peut prévenir seul le résultat (voir ci-après ch. 79 ss).

73 La Cour n'utilise généralement pas une notion stricte de la causalité en cas d'omission ; elle fait plutôt une distinction entre les obligations positives et négatives des États. La Cour a *expressément exclu le critère du « sans »* dans le contexte de l'obligation positive de protection dans les affaires *E. et autres*⁹⁰ et *O'Keeffe c. Irlande*⁹¹ et adopte une approche plus flexible du lien entre le préjudice et l'omission de l'État, telle que la notion de « réelles chances de changer l'issue de l'affaire ou de modérer le dommage subi »⁹².

74 Dans *O'Keeffe c. Irlande*, la Cour a retenu que

« (...) point n'est besoin de démontrer que sans le manquement de l'État les mauvais traitements n'auraient pas eu lieu. La non-adoption de mesures raisonnables qui auraient eu une chance réelle de changer le cours des événements ou d'atténuer le préjudice causé suffit à engager la responsabilité de l'État. »⁹³

⁹⁰ *E. et autres c. Royaume-Uni*, n° 33218/96, § 99.

⁹¹ *O'Keeffe c. Irlande*, n° 35810/09, § 149.

⁹² *Ibid.*, § 149.

⁹³ *Ibid.*, se référant à *E. et al.* (nbp 90), § 99.

75 Dès lors, le critère d'une violation juridiquement significative⁹⁴ consiste à savoir si des mesures préventives raisonnables ayant de réelles chances de modérer le préjudice existaient, mais n'ont pas été prises par l'État.⁹⁵

76 À cet égard, les requérantes ont démontré dans leurs Observations relatives aux faits que :

- le risque de mortalité et de morbidité excédentaires liées à la chaleur pourrait être considérablement réduit en limitant le réchauffement mondial à 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle (OF section 2.7) ;
- le défendeur ne fait pas sa part pour limiter le réchauffement à 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle (OF section 2.10) et il n'a pas adopté ni appliqué les mesures nécessaires pour atteindre son objectif 2020 inadéquat (OF section 2.11) ; et
- le défendeur est en mesure de faire sa part, c'est-à-dire de réduire le risque de mortalité et de morbidité excédentaires liées à la chaleur (OF section 2.12).

77 Par conséquent, des mesures préventives raisonnables ayant de réelles chances de modérer le préjudice existaient, mais n'ont pas été prises par le défendeur dans le cadre de son obligation de « faire tout ce qui est en son pouvoir » – c'est-à-dire de prendre toutes les mesures nécessaires – pour protéger les requérantes (voir MC ch. 57). Bien que le changement climatique soit un

⁹⁴ Voir également MAXWELL/MEAD/VAN BERKEL, Standards for adjudicating the next generation of *Urgenda*-style climate cases, in: ALABRESE/SAVARESI/SCOTT (édit.), Special Issue, Climate Change Litigation and Human Rights: Stocktaking and a Look at the Future, *Journal of Human Rights and the Environment*, à paraître : « [L]e critère permettant de déterminer s'il existe une violation juridiquement significative consiste à savoir si l'État a omis de prendre des mesures préventives raisonnables face à un risque de préjudice prévisible ou s'il a omis de prendre des mesures suffisantes pour garantir une protection appropriée et efficace. »

⁹⁵ Voir, par exemple, *Kiliç c. Turquie*, n° 22492/93, § 76.

phénomène global, si les États n'apportent pas leur juste contribution et se contentent de rejeter la responsabilité sur d'autres États qui eux aussi continuent à tolérer les émissions, le changement climatique suivra son cours sans opposition et sans solution efficace.⁹⁶

- 78 Ce résultat est conforme à la fois à l'approche adoptée par les tribunaux nationaux des États membres du Conseil de l'Europe, en particulier en ce qui concerne le lien de causalité avec les interférences causées par les changements climatiques, et à celle adoptée par la Cour internationale de Justice en l'affaire *Génocide bosniaque* (ch. 86), comme nous le démontrerons ci-après.

Affirmer que ses émissions ne sont pas assez importantes n'est pas une défense valable

- 79 *Les tribunaux nationaux des États membres du Conseil de l'Europe* ont refusé d'accepter les arguments infondés du type invoqué par le défendeur, qui consistent à nier la responsabilité pour les conséquences des changements climatiques en arguant que l'on n'y contribue que faiblement (« argument de la goutte d'eau dans l'océan »). Les tribunaux nationaux ont retenu que la contribution relativement faible d'un État aux émissions mondiales de GES n'exonère pas cet État de sa responsabilité. Si les tribunaux ont reconnu que les actes ou l'inaction d'un seul État sont des facteurs causatifs parmi d'autres, les décisions judiciaires ont également systématiquement retenu qu'un État est néanmoins individuellement responsable en partie, car toute réduction est bénéfique. En effet, « malgré les tentatives des États de s'appuyer sur la défense bien connue de la "goutte d'eau dans l'océan",

⁹⁶ Voir également à ce sujet la tierce intervention de Climate Action Network Europe dans *Agostinho et autres* (nbp 35) p. 3.

aucune juridiction nationale n'a accepté cet argument » (traduction libre).⁹⁷

80 En l'affaire *Neubauer et autres c. Allemagne*, un recours constitutionnel contre la loi fédérale allemande sur les changements climatiques, la Cour constitutionnelle allemande a relevé ce qui suit sur le lien de causalité :

« Il existe un *lien de causalité direct* entre les changements climatiques anthropiques et les concentrations de gaz à effet de serre d'origine humaine dans l'atmosphère terrestre (...). Les émissions de CO₂ sont particulièrement importantes à cet égard. Une fois qu'elles sont parvenues dans l'atmosphère terrestre, elles sont pratiquement impossibles à éliminer en l'état actuel des possibilités. Cela signifie que le réchauffement mondial anthropique et les changements climatiques résultant de périodes antérieures ne peuvent pas être contrecarrés plus tard. Dans le même temps, *avec chaque quantum de CO₂ émis au-delà d'une petite quantité climatiquement neutre, la température de la Terre continue d'augmenter le long de sa trajectoire irréversible et le changement climatique évolue également de manière irréversible*. Si l'on veut arrêter le réchauffement de la planète à une température déterminée, on ne peut émettre que la quantité de CO₂ correspondant à cette limite. Le monde a ce qu'on appelle un budget de CO₂ résiduel. Si les émissions dépassent ce budget résiduel, le seuil de température sera dépassé »⁹⁸ (traduction libre, mise en évidence par nos soins).

La Cour fédérale constitutionnelle allemande s'est également penchée sur le problème de la responsabilité diffuse ou partagée, retenant qu'il ne s'agissait pas d'un obstacle aux prétentions des requérants. Elle a estimé que, « quoi qu'il en soit, l'*obligation de*

⁹⁷ MAXWELL ET AL. (nbp 94).

⁹⁸ *Neubauer* (nbp 13), § 119.

prendre des mesures climatiques nationales ne saurait être invalidée en arguant que de telles mesures seraient inaptes à stopper les changements climatiques. Il est vrai que l'Allemagne ne serait pas en mesure de prévenir à elle seule le changement climatique. Son activité isolée n'est manifestement pas l'unique facteur de causalité déterminant l'évolution du changement climatique et l'efficacité des mesures de protection du climat. *Le changement climatique ne peut être stoppé que si la neutralité climatique est atteinte au niveau mondial.* Au vu des besoins mondiaux de réduction, la contribution de 2 % de l'Allemagne aux émissions mondiales de CO₂ (...) est un facteur faible, mais si les mesures prises par l'Allemagne sont couplées à des efforts mondiaux, elles *sont en mesure de contribuer à une action globale visant à stopper les changements climatiques [...]* » (traduction libre, mise en évidence par nos soins).⁹⁹

« *L'État ne saurait se soustraire à sa responsabilité en pointant du doigt les émissions de gaz à effet de serre dans d'autres États.*¹⁰⁰ Au contraire, la dépendance particulière à l'égard de la communauté internationale crée une obligation constitutionnelle d'effectivement mettre en œuvre des mesures de protection du climat au niveau national, de concert avec les autres États dans la mesure du possible. C'est précisément parce que l'État dépend de la coopération internationale pour s'acquitter efficacement de son obligation de prendre des mesures climatiques en vertu de l'art. 20a GG qu'il doit éviter de créer des conditions pouvant inciter d'autres États à saper cette coopération. Par ses propres activités, il se doit

⁹⁹ Ibid., § 202.

¹⁰⁰ La Cour a cité ici les affaires suivantes : VG Berlin, arrêt du 31 Octobre 2019, 10 K 412.18, ch. 74 ; également BVerwG, arrêt du 30 juin 2005, 7 C 26/04, ch. 35 s. ; High Court of New Zealand, arrêt du 2 novembre 2017, CIV 2015-485-919 [2017] NZHC 733, ch. 133 s. ; Gerechtshof Den Haag, arrêt du 9 octobre 2018, 200.178.245/01, n° 64 ; Hoge Raad des Pays-Bas, arrêt du 20 décembre 2019, 19/00135, n° 5.7.7 ; United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, arrêt du 17 janvier 2020, n° 18-36082, p. 19 s.

de renforcer la foi internationale en l'idée qu'il est possible de protéger le climat, notamment par l'atteinte d'objectifs climatiques convenus dans des traités internationaux, également en vue de garantir des libertés fondamentales dans des conditions de vie convenables. *Dans cette mesure, la résolution pratique du problème climatique mondial est largement tributaire de la confiance mutuelle en la volonté d'agir des autres* »¹⁰¹ (traduction libre, mise en évidence par nos soins).

81 Dans l'affaire *Urgenda c. Pays-Bas*, la Cour suprême des Pays-Bas a déclaré que :

« Notamment au vu des conséquences graves des changements climatiques dangereux tels que mentionnés sous 4.2 ci-dessus, l'argument selon lequel un État peut se décharger de sa responsabilité du fait que d'autres pays n'assument pas leur responsabilité partielle ne saurait être accepté. *N'est pas plus acceptable comme défense l'affirmation que la contribution d'un pays aux émissions mondiales de gaz à effet de serre est très faible et que la réduction des émissions sur son propre territoire ne ferait qu'une petite différence au niveau global.* En effet, accepter ces arguments signifierait qu'un pays pourrait facilement se soustraire à sa responsabilité partielle en renvoyant à d'autres pays ou à sa faible contribution. Si en revanche cet argument est écarté, chaque pays peut bel et bien être appelé à rendre compte de sa part d'émissions et les chances que tous les pays apportent effectivement leur contribution seront maximisées, conformément aux principes énoncés dans le préambule à la CCNUCC (...) » (traduction libre, mise en évidence par nos soins).¹⁰²

¹⁰¹ *Neubauer* (nbp 13), § 203.

¹⁰² *Urgenda* (nbp 13), § 5.7.7.

« Dans ce contexte, est également important le fait que, comme on l'a vu (...) à propos du budget carbone, *chaque réduction d'émissions de gaz à effet de serre a un effet positif dans la lutte contre les changements climatiques dangereux, car chaque réduction augmente la marge de manœuvre au niveau du budget carbone.* Pour cette raison également, l'argument selon lequel il ne servirait à rien d'imposer aux États en tant que tels de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre car d'autres pays continueront à en émettre est inacceptable : *aucune réduction n'est négligeable* » (traduction libre, mise en évidence par nos soins).¹⁰³

82 Dans *Milieudéfensie et autres c. Shell*, le Tribunal de district de La Haye a affirmé dans une autre affaire climatique basée sur le droit de la responsabilité délictuelle :

« Il existe un *lien direct et linéaire entre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre*, en partie causées par la combustion de combustibles fossiles, et *le réchauffement climatique* »¹⁰⁴ (traduction libre, mise en évidence par nos soins).

« Pour répondre à la question de ce que l'on est en droit d'attendre de RDS [Royal Dutch Shell], la cour estime qu'une caractéristique importante des dommages environnementaux imminents aux Pays-Bas et dans la région des Wadden en jeu en l'espèce est que *chaque émission de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre, où que ce soit dans le monde et quelle qu'en soit l'origine, contribue à ce dommage et à son augmentation.* C'est un fait clairement reconnu que, mis à part ses propres émissions limitées de CO₂, RDS ne cause pas à elle seule les émissions du groupe Shell visées aux objets 1 à 3. Toutefois, cette circonstance et le fait incontesté que

¹⁰³ Ibid., § 5.7.8.

¹⁰⁴ Tribunal de district de La Haye, *Milieudéfensie et autres c. Shell*, C/09/571932 / HA ZA 19-379, 26 mai 2021 (version anglaise), pas encore définitif, § 2.3.2.

RDS n'est pas la seule entité partiellement responsable de lutter contre les changements climatiques dangereux aux Pays-Bas et dans la région des Wadden *ne dispense pas RDS de sa responsabilité partielle individuelle de contribuer à la lutte contre les changements climatiques dangereux selon ses capacités* »¹⁰⁵ (traduction libre, mise en évidence par nos soins).

« RDS argumente que l'obligation de réduction n'aura aucun effet (...).

Même si cela était vrai, RDS ne saurait tirer aucun ressort d'une telle logique. Compte tenu des intérêts prépondérants que sert l'obligation de réduction, *cet argument n'est pas à même de justifier une présomption selon laquelle RDS n'a pas besoin d'honorer cette obligation*. Est également important à cet égard que *chaque réduction des émissions de gaz à effet de serre a un effet positif dans la lutte contre les changements climatiques dangereux*. Après tout, chaque réduction signifie qu'il y a plus de place dans le budget carbone. La Cour reconnaît que RDS *ne peut pas résoudre à elle seule ce problème mondial*. Toutefois, ce fait *n'exonère RDS de sa responsabilité partielle individuelle de faire sa part* en ce qui concerne les émissions du groupe Shell, qu'elle est en mesure de contrôler et d'influencer »¹⁰⁶ (traduction libre, mise en évidence par nos soins).

83 En Belgique, le Tribunal de première instance a retenu que :

« *La dimension mondiale de la problématique du réchauffement climatique dangereux ne soustrait pas les pouvoirs publics belges à leur obligation pré-décrite découlant des art. 2 et 8 de la CEDH*. Le tribunal rejoint à cet égard le point de vue de la Cour suprême des Pays-Bas dans l'affaire *Urgenda*. C'est dès lors à juste titre qu'en l'espèce, les parties demanderesse soutiennent que les art. 2 et 8

¹⁰⁵ *Milieudefensie et autres* (nbp 104), § 4.4.37.

¹⁰⁶ *Ibid.* § 4.4.49.

de la CEDH imposent aux pouvoirs publics une obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour réparer et prévenir les conséquences néfastes du réchauffement climatique dangereux sur leur vie et leur vie privée et familiale. »¹⁰⁷

- 84 De même, en l'affaire *Lliuya c. RWE*, autre affaire climatique fondée sur le droit de la responsabilité délictuelle, l'Oberlandesgericht de Hamm a statué, dans une décision interlocutoire, que « le fait que plusieurs parties aient causé l'ingérence (« perturbateurs ») ne signifie pas nécessairement que l'élimination de cette ingérence serait impossible. Au contraire, l'interprétation établie va dans le sens que, s'il existe plusieurs « perturbateurs », chaque participant doit éliminer sa propre contribution.¹⁰⁸ Dès lors, la présence de plusieurs « perturbateurs » ne décharge pas chaque contributeur de sa propre responsabilité (partielle) de faire sa part »¹⁰⁹ (traduction libre). Le tribunal français qui a tranché *L'Affaire du Siècle*¹¹⁰ est parvenu à la même conclusion.
- 85 *Les tribunaux internationaux* ont également reconnu qu'une responsabilité partielle découle d'un lien de causalité partiel, lorsque l'action ou l'inaction d'un État a contribué à un événement, même si un seul État ne peut en prévenir seul le résultat.
- 86 Dans l'affaire *Génocide bosniaque*, la Cour internationale de Justice a retenu ce qui suit :

¹⁰⁷ Tribunal de première instance de Bruxelles, ASBL *Klimaatzaak c. Royaume de Belgique et autres*, 17 juin 2021, p. 61.

¹⁰⁸ Oberlandesgericht Hamm, décision interlocutoire du 1^{er} février 2018, I-5U 15/17, traduction anglaise de l'original allemand, p. 4.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Le tribunal français a déclaré l'État responsable de sa contribution au changement climatique au titre du préjudice écologique, même si l'État n'est responsable que d'une partie du préjudice, *Notre Affaire à Tous et autres* (nbp 25), p. 35.

« Peu importe [...] que l'État dont la responsabilité est recherchée allègue, voire qu'il démontre, que s'il avait mis en œuvre les moyens dont il pouvait raisonnablement disposer, ceux-ci n'auraient pas suffi à empêcher la commission du génocide. Une telle circonstance, d'ailleurs généralement difficile à prouver, est sans pertinence au regard de la violation de l'obligation de comportement dont il s'agit. Il en va d'autant plus ainsi qu'on ne saurait exclure que les efforts conjugués de plusieurs États, dont chacun se serait conformé à son obligation de prévention, auraient pu atteindre le résultat [...] que les efforts d'un seul d'entre eux n'auraient pas suffi à obtenir. »¹¹¹

87 Dans un contexte analogue sur une question de responsabilité délictuelle, la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) a estimé qu'il suffisait que la partie intimée soit « une cause » et non « la cause » du préjudice en question.¹¹²

Un lien de causalité direct existe même si certains des effets irréversibles ne se sont pas encore concrétisés.

88 Globalement, en plus du préjudice qu'elles ont déjà subi, les requérantes estiment que leur droit à la vie et leur droit à la vie privée et familiale sont gravement menacés, même si un tel risque ne s'est pas encore concrétisé et qu'il n'est pas absolument certain qu'il en sera ainsi. En raison du caractère mondial du problème, les requérantes ne peuvent déterminer *isolément* la responsabilité pour les omissions du défendeur, contrairement à la jurisprudence de la Cour sur les émissions polluantes nocives. Toutefois, selon les meilleures données scientifiques disponibles,

¹¹¹ Cour internationale de Justice, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, CIJ Recueil 2007, p. 43, § 430.

¹¹² CNUDCI, *CME Czech Republic BV c. République tchèque*, Sentence partielle sur le fond, 13 septembre 2001, p. 113, § 582.

il n'y a pas le moindre doute que les droits des requérantes sont gravement menacés à cause du réchauffement climatique (OF section 2.5) et que ce risque augmente à chaque aggravation du réchauffement de la planète (OF section 2.4).

89 Il est important de demander des comptes aux États malgré l'absence d'une certitude absolue quant à la survenance d'un événement donné, comme la Cour l'a déjà fait.¹¹³ En raison des particularités du phénomène du réchauffement climatique, la Suisse pourrait aisément se soustraire à sa responsabilité en invoquant la responsabilité d'autres États ou sa faible contribution aux émissions mondiales. C'est bien pourquoi les tribunaux précités ont rejeté cette défense et ont jugé que *chaque* État doit apporter sa juste contribution. Toute autre approche reviendrait à tolérer un réchauffement supérieur à 1,5°C, avec les atteintes aux droits des requérantes qui en découlent.

90 Il convient de relever que la question de la causalité n'a jamais été soulevée dans le cadre de la procédure interne :

- ni par le DETEC en sa qualité d'autorité compétente (requête doc. 15) ;
- ni par le DETEC, en sa qualité de partie à la procédure judiciaire nationale, dans laquelle il s'est toujours abstenu de présenter des observations (requête docs. 17 et 19) ;

¹¹³ La Cour a retenu qu'il peut y avoir violation d'un droit conventionnel lorsqu'il existe un risque grave de souffrance ou de violation, même si cela ne s'est pas encore produit. En ce qui concerne l'art. 2 CEDH, il peut y avoir violation du droit à la vie lorsque les actes d'un État mettent en danger la vie du requérant, même si celui-ci survit, voir *Makaratzis c. Grèce* [GC], n° 50385/99, § 55, *Soare e.a. c. Roumanie*, n° 24329/02, §§ 108-109 et *Trévalec c. Belgique*, n° 308 12/07, §§ 55-61. Dans le contexte de l'environnement, la Cour a estimé que l'art. 2 CEDH s'applique lorsque les actes ou omissions de l'État sont liés à des activités dangereuses par leur nature même, qui mettent la vie des populations en danger réel et imminent (voir *Kolyadenko et autres c. Russie*, n° 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 et 35673/05, § 155).

- ni par les juridictions nationales elles-mêmes (voir requête docs. 17 et 19).

2.3.3. Question 2.1 : Ces dispositions étaient-elles applicables au cas d'espèce ?

2.3.3.1. Réponse à la question de la Cour

- 91 Les requérantes ont fait valoir dans la requête (MC, ch. 49 à 55) que les art. 2 et 8 CEDH sont applicables en l'espèce. Les requérantes réitèrent pleinement les déclarations faites dans la requête.

2.3.3.2. Réponse à l'argumentation du défendeur

2.3.3.2.1. VI.C.a) – Rappel des principes pertinents

- 92 Dans son « Rappel des principes pertinents », le défendeur renvoie à l'affaire *Öneryıldız c. Turquie*, § 90 et aux conclusions de la Cour concernant l'aspect procédural de l'art. 2 CEDH (ch. 73 et 78). Or, les requérantes estiment que l'art. 2 CEDH est violé dans son aspect matériel (voir MC section 3.2). *Öneryıldız c. Turquie* a la teneur suivante :

« L'obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie au sens de l'article 2 [...] implique avant tout pour les États le devoir primordial de mettre en place un *cadre législatif et administratif* visant une *prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie* »¹¹⁴ (mise en évidence par nos soins).

- 93 Les requérantes se réfèrent intégralement à leur requête (MC section 3.2) pour les affaires et points de décision qu'elles jugent pertinents en l'espèce.

¹¹⁴ *Öneryıldız c. Turquie* [GC], n° 48939/99, § 89 ; voir également *Budayeva et autres c. Russie*, n° 15339/02, § 129.

2.3.3.2.2. VI.C.b) – Application des principes au cas d'espèce

- 94 Se basant sur l'affaire *Öneryildiz c. Turquie*, § 100, le défendeur allègue que l'art. 2 CEDH n'est pas applicable dans la présente affaire car les requérantes n'ont pas réussi à démontrer l'existence d'un risque imminent pour leur vie (ch. 79).
- 95 En premier lieu, les requérantes estiment que le critère du « risque réel et immédiat » a été appliqué comme condition préalable à une *obligation pratique* de prévention des dommages et non comme condition préalable à l'*obligation systémique* d'adopter un cadre législatif et administratif approprié ou à l'obligation connexe de mettre en œuvre un tel cadre.¹¹⁵
- 96 La Cour a initialement développé le critère du « risque réel et immédiat » de l'art. 2 CEDH dans le contexte du droit pénal. Par exemple en l'affaire *Osman c. Royaume-Uni*, la Cour a retenu que ce critère était approprié compte tenu de « l'imprévisibilité du comportement humain [et des] choix *opérationnels* à faire en termes de priorités et de ressources ».¹¹⁶
- 97 Dans l'affaire *Öneryildiz c. Turquie*¹¹⁷, la Cour a appliqué le critère de la menace « réelle et imminente » dans sa jurisprudence environnementale en ce qui concerne l'*obligation pratique* :

¹¹⁵ Voir Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, Droit à la vie, p. 8, sur la nature de l'obligation positive de l'État, qui généralement parlant comporte deux volets : a) mettre en place un cadre réglementaire, et b) prendre préventivement des mesures d'ordre *pratique*. L'obligation *pratique* positive de l'art. 2 CEDH s'applique à des *circonstances factuelles* telles que la nécessité de planifier des opérations de lutte contre le terrorisme pour protéger des vies humaines (*McCann c. Royaume-Uni*, n° 18984/91) ou la nécessité de prendre des mesures pour prévenir la répétition de catastrophes naturelles (*Budayeva et autres* [nbp 114]). En l'affaire *Stoyanovi c. Bulgarie*, la Cour a défini le cadre des obligations positives au titre de l'art. 2 CEDH : premièrement, établir un cadre de lois et de procédures pour protéger la vie et deuxièmement, prendre des mesures préventives pratiques (voir *Stoyanovi c. Bulgarie*, n° 42980/04, § 59).

¹¹⁶ *Osman c. Royaume-Uni*, n° 23452/94, §§ 115 s.

¹¹⁷ *Öneryildiz* (nbp 114).

- Au § 101, elle a retenu que les autorités savaient ou étaient censées savoir que plusieurs individus étaient « menacés de manière réelle et imminente » et par conséquent avaient, au regard de l'article 2 CEDH, l'obligation positive de « prendre préventivement des mesures *concrètes*, nécessaires et suffisantes pour les protéger » (*obligation pratique*).
- En revanche, au § 89, la Cour a déclaré que l'obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie au sens de l'article 2 CEDH implique avant tout pour les États le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie (*obligation de mettre en place un cadre législatif et administratif*). La Cour poursuit en déclarant que lorsqu'il y a eu mort d'homme dans les circonstances susceptibles d'engager la responsabilité de l'État, l'art. 2 CEDH implique pour celui-ci le devoir d'assurer, par tous les moyens dont il dispose, une réaction adéquate pour que le cadre législatif et administratif instauré aux fins de la protection de la vie soit effectivement mis en œuvre et pour que les violations du droit en jeu soient réprimées et sanctionnées (*obligation de mise en œuvre*). La Cour n'a pas fait référence au critère du « risque réel et immédiat » dans ce contexte.

98 Il en va de même par ex. dans les affaires environnementales *Budayeva et autres c. Russie*¹¹⁸ et *Zammit Maempel et autres c. Malte*¹¹⁹, où la Cour a fait référence au critère du « risque réel et immédiat » non en lien avec une obligation *systémique*, mais avec des questions *pratiques*.

¹¹⁸ *Budayeva et autres* (nbp 114), § 129.

¹¹⁹ *Zammit Maempel et autres c. Malte*, n° 24202/10, § 67.

99 Deuxièmement, les requérantes estiment que la Cour n'a pas appliqué uniformément le critère du « risque réel et immédiat » dans sa jurisprudence en matière d'environnement. La Cour a plutôt appliqué une série de critères visant déterminer, entre autres, si le risque de préjudice est suffisamment « réel » et si le préjudice est suffisamment « grave », substantiel ou sérieux (MC, ch. 54, critère du « risque réel et sérieux »).¹²⁰

100 Dans l'hypothèse où la Cour estime que le critère du « risque réel et immédiat » doit être appliqué en l'espèce pour déterminer l'applicabilité de l'art. 2 CEDH, les requérantes estiment, troisièmement, que l'« immédiateté » doit être interprétée, à la lumière du principe de précaution¹²¹, comme englobant les notions du caractère direct, inévitable et irréversible. Cela est conforme au principe selon lequel la CEDH ne peut être interprétée dans un vide.¹²² La Cour suprême des Pays-Bas a adopté cette interprétation de l'« immédiateté » dans l'affaire *Urgenda c. Pays-Bas*, où il a été retenu, avec référence à la jurisprudence de la Cour, que :

« Le terme « immédiat » ne fait pas référence au caractère imminent au sens que le risque doit se concrétiser à court terme, il signifie plutôt que le risque en question menace directement les personnes concernées. La protection de l'art. 2 CEDH s'étend également aux

¹²⁰ *Tatar* (nbp 80), § 107 ; *Brincat et autres c. Malte*, n° 60908/11, § 82 ; *Jugheli et autres c. Géorgie*, n° 38342/05, § 67 ; *Cordella* (nbp 74), § 169.

¹²¹ *Tatar* (nbp 80), § 120.

¹²² *Demir et Baykara c. Turquie*, n° 34503/97, § 85.

risques qui peuvent se concrétiser uniquement sur le long terme. »¹²³
(traduction libre)

- 101 Concernant l'art. 8 CEDH, le défendeur est d'avis que cette disposition peut s'appliquer dans le cadre des changements climatiques (ch. 80). Le défendeur estime cependant qu'à la lumière des adaptations de comportement entreprises par les requérantes 2 à 5 (« vivre à la méditerranée »), le « seuil minimum de gravité » n'a pas été atteint, ce pourquoi le défendeur « n'est pas convaincu » que l'art. 8 CEDH s'applique en l'espèce (ch. 81).
- 102 Les requérantes estiment que le « seuil minimal de gravité » a été atteint. Dans *Tâtar c. Roumanie*¹²⁴, *Jugheli et autres c. Géorgie*¹²⁵ et *Taşkin et autres c. Turquie*,¹²⁶ la Cour a jugé que le critère du seuil d'applicabilité de l'art. 8 CEDH était rempli en raison du *risque de détérioration* de la qualité de vie et du bien-être des

¹²³ *Urgenda* (nbp 13) § 5.2.2, renvoyant aux arrêts suivants, dans lesquels la Cour a jugé que les conditions énoncées au § 5.2.2 étaient remplies : *Öneryildiz* (nbp 114), §§ 98-101 (explosion de gaz dans un dépôt d'ordures ; le risque que cet événement se produise à tout moment existait depuis des années et était connu des autorités depuis des années) ; *Budayeva et autres* (nbp 114), §§ 147-158 (coulée de boue pouvant mettre la vie en danger ; les autorités avaient conscience du danger des coulées de boue et du fait qu'elles pouvaient un jour se produire avec l'intensité effectivement survenue) et *Kolyadenko* (nbp 113), n° 17423/05, §§ 165 et 174-180 (ouverture nécessaire des vannes du réservoir en raison de pluies exceptionnellement abondantes ; les autorités savaient qu'une évacuation pourrait s'avérer nécessaire en cas de pluies exceptionnellement fortes).

¹²⁴ *Tâtar* (nbp 80).

¹²⁵ *Jugheli et autres* (nbp 120).

¹²⁶ *Taşkin et autres c. Turquie*, n° 46117/99.

requérants.¹²⁷ La Cour a retenu que, pour déclencher les obligations d'un État contractant en vertu de l'article 8 CEDH, le risque de dommage doit être « grave » et plus que « négligeable rapporté aux risques écologiques inhérents à la vie dans n'importe quelle ville moderne ». ¹²⁸

103 Les requérantes estiment que les changements climatiques dangereux constituent une menace grave pour leur bien-être et leur qualité de vie, qui va bien au-delà des adaptations normales du comportement face à la chaleur, comme exposé dans leurs déclarations personnelles (requête docs. 4, 5, 6 et 7). Par ailleurs, il existe des preuves du risque grave qui pèse sur la vie et la santé des requérantes du fait des canicules récurrentes liées au climat et du fait que les requérantes ont déjà subi des préjudices (voir MC sections 1.1 et 1.2, ainsi qu'OF sections 2.5 et 2.6). Cela suffit à déclencher les obligations positives du défendeur en vertu de l'art. 8, al. 1 CEDH.

104 Les requérantes soulignent également « l'effet cumulatif » de toutes ces conséquences dont elles souffrent déjà et souffriront encore. Dans l'affaire *Grimkovskaya c. Russie*, la Cour a retenu

¹²⁷ Dans *Tatar*, la Cour a estimé que l'art. 8 CEDH était applicable en raison du « danger » de pollution (§ 96) qui « pouvait » entraîner une détérioration de la qualité de vie et du bien-être des habitants (§ 97). La décision de la Cour reposait essentiellement sur des études qui indiquaient que les niveaux de pollution étaient dépassés, bien que ces études n'aient pas fait état d'un lien de causalité entre la pollution et les effets sur la santé (§ 93). Dans l'arrêt *Jugheli*, la Cour a conclu que « même à supposer que la pollution de l'air n'ait pas causé d'atteinte quantifiable à la santé des requérants, elle peut avoir augmenté leur vulnérabilité face à diverses maladies ... En outre, il ne fait aucun doute qu'elle a détérioré leur qualité de vie à domicile [...] la Cour juge dès lors qu'il y a eu une ingérence dans les droits des requérants, ingérence qui a atteint un niveau de gravité suffisant pour déclencher l'applicabilité de l'article 8 de la Convention » (§ 71, traduction libre). Dans *Taşkin*, la Cour a relevé que le fait que les individus concernés « risquent » d'être exposés aux « effets dangereux » d'une activité, sans pour autant que leur santé soit mise en grave danger, suffit pour atteindre le seuil de l'art. 8 CEDH (§ 113).

¹²⁸ *Fadeyeva c. Russie*, n° 55723/00, § 69 ; *Dubetska et autres c. Ukraine*, n° 30499/03, § 105.

que « l'effet cumulatif du bruit, des vibrations et de la pollution de l'air et du sol engendrés par l'autoroute M04 a fortement empêché la requérante de jouir des droits garantis par l'article 8 CEDH. L'art. 8 CEDH est donc applicable en l'espèce »¹²⁹ (traduction libre). L'effet cumulatif de toutes les conséquences des canicules (conséquences sur la santé, adaptations du mode de vie, anxiété, confinement à la maison durant les canicules, risque réel et grave pour la vie et la santé) montre sans aucun doute que le seuil requis est atteint.

105 Contrairement à ce que soutient le défendeur (ch. 81), la présente affaire ne saurait être comparée avec *Calancea et autres c. République de Moldova*.¹³⁰ En l'espèce, il existe des preuves du risque grave qui pèse sur la vie, le bien-être et la qualité de vie des requérantes du fait des canicules récurrentes liées au climat et du fait que les requérantes ont déjà subi un préjudice, alors que dans l'affaire *Calancea et autres c. République de Moldova*, il n'y avait aucune preuve que l'exposition aux champs électromagnétiques générés par les lignes à haute tension présentait un risque grave pour la santé des requérants. Contrairement à *Calancea et autres v. République de Moldova*, où les valeurs mesurées étaient nettement inférieures aux limites recommandées par l'OMS pour les champs électriques,¹³¹ en l'espèce de nombreux organes scientifiques internationaux ont mis en évidence les risques pour la vie et la santé associés à l'augmentation des canicules du fait du réchauffement climatique (OF section 2.5) et le défendeur ne fait pas sa part pour prévenir

¹²⁹ *Grimkovskaya* (nbp 77), § 62. Voir également *Fadeyeva* (nbp 128), § 88.

¹³⁰ *Calancea et autres c. République de Moldova*, n° 23225/05.

¹³¹ *Ibid.*, §§ 29.

un réchauffement planétaire de plus de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle.¹³²

106 Le défendeur ne parvient pas plus à se défendre en distinguant la présente affaire de *Dubetska et al. c. Ukraine* (ch. 81). Au contraire : comme dans *Dubetska et al. c. Ukraine*, l'intensité et la durée des dommages causés par les canicules liées au climat et leurs effets sur la vie, la santé et la qualité de vie des requérantes dépassent de loin les « risques écologiques inhérents à la vie dans n'importe quelle ville moderne ». ¹³³

2.3.4. Questions 2.2 et 2.3 : L'État défendeur a-t-il manqué à ses obligations positives de protéger effectivement la vie (art. 2 CEDH) et/ou le respect de la vie privée et familiale, y compris le domicile (art. 8 CEDH), des requérantes ? En particulier, compte tenu de sa marge d'appréciation dans le domaine de l'environnement, l'État défendeur s'est-il acquitté des obligations qui lui incombent en vertu des garanties de la Convention invoquées, lues à la lumière des dispositions et principes pertinents, tels les principes de précaution et d'équité intergénérationnelle, contenus dans le droit international de l'environnement ? Dans ce contexte, a-t-il adopté une réglementation appropriée et l'a-t-il appliquée au moyen de mesures adéquates et suffisantes pour atteindre les objectifs en matière de lutte contre le réchauffement climatique (voir, par exemple, *Tătar c. Roumanie*, no 67021/01, §§ 109 et 120, 27 janvier 2009, et *Greenpeace E.V. et autres c. Allemagne* (décision), no 18215/06, 19 mai 2009) ?

2.3.4.1. Réponse à la question de la Cour

107 Les requérantes ont exposé dans la requête et développé plus en détail dans leurs Observations relatives aux faits :

- que le défendeur a manqué à ses obligations positives de protéger effectivement la vie (art. 2 CEDH) et/ou le respect de la vie privée et familiale, y compris le domicile (art. 8 CEDH) des requérantes, faute

¹³² Ibid., §§ 28 s.

¹³³ Voir *Dubetska et autres* (nbp 128), §§ 105 et 119.

d'avoir adopté une réglementation appropriée et de l'avoir appliquée au moyen de mesures adéquates et suffisantes pour faire sa part afin de prévenir un réchauffement mondial de plus de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle (MC ch. 56 à 57 et sections 1.3 et 1.4 ; OF sections 2.9, 2.10 et 2.11) ;

- qu'en l'espèce, la marge d'appréciation du défendeur se limite à déterminer les mesures à prendre pour prévenir un réchauffement mondial de plus de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle, mais qu'il n'existe aucune marge d'appréciation quant au niveau d'ambition, à savoir la nécessité de maintenir les températures dans la limite de 1,5°C ; qu'il n'existe pas non plus de marge de manœuvre quant aux réductions d'émissions nécessaires pour atteindre cette limite (MC ch. 58). En d'autres termes, il n'y a aucune marge d'appréciation quant à l'obligation d'agir pour rester dans la limite de 1,5°C, même si les États ont une marge de manœuvre quant aux types concrets de mesures qu'ils prendront pour se conformer à cette obligation.

108 Les requérantes réitèrent pleinement les déclarations faites dans la requête. Dans ce qui suit, eu égard en particulier aux demandes qu'elles adressent à la Cour, elles complètent leurs déclarations relatives au droit quant à *l'étendue de l'obligation de protection du défendeur*.

Étendue de l'obligation de protection du défendeur

109 Les requérantes ont retenu dans la requête que, pour respecter son obligation positive, le défendeur doit mettre en place toutes les mesures pour protéger efficacement les requérantes, à savoir faire « tout ce qui est en son pouvoir » (autrement dit prendre toutes les mesures nécessaires) pour faire sa part et empêcher la température de l'atmosphère planétaire d'augmenter de plus de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle (MC ch. 56 à 57).

- 110 Les requérantes ont expliqué dans leurs OF en quoi le défendeur ne fait pas sa part pour prévenir un réchauffement climatique de plus de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle : le défendeur n'a pas fixé d'objectifs climatiques contraignants sur le plan national pour 2030 et 2050 (OF section 2.9) ; sa stratégie climatique n'est pas compatible avec la limite de 1,5°C (OF section 2.10) ; et le défendeur n'a pas mis en oeuvre ni appliqué les mesures nécessaires pour atteindre son objectif climatique (inadéquat) 2020 (OF section 2.11).
- 111 Dans ces sections, les requérantes ont également expliqué ce que le défendeur doit faire pour *remédier à ces omissions*, resp. pour honorer son obligation de protéger effectivement les requérantes. Dans les *demandes qu'elles adressent à la Cour*, les requérantes retiennent que le défendeur doit adopter le cadre législatif et administratif nécessaire pour faire sa part afin de prévenir un réchauffement climatique de plus de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle, notamment :
- (1) avoir en 2030 un niveau d'émissions de gaz à effet de serre net négatif par rapport à 1990 en tant que juste contribution à l'effort mondial d'atténuation (voir OF section 2.10.1) ;
 - (2) réduire les émissions intérieures de 61 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2030 et les ramener à zéro net d'ici 2050 en tant que composante intérieure de (1) (voir OF section 2.10.2) ;
 - (3) prévenir et réduire les émissions à l'étranger qui lui sont imputables directement ou indirectement dans une mesure compatible avec une limite de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle (voir OF section 2.10.3 et ci-dessous ch. 113 ss) ;

(4) éliminer de manière permanente les émissions de gaz à effet de serre de l'atmosphère et les stocker dans des *puits à GES sûrs au niveau écologique et social* si, malgré (1), (2) et (3), des émissions de gaz à effet de serre continuent à se produire dans la sphère d'influence du défendeur ou si la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère dépasse un niveau compatible avec la limite de 1,5°C (voir OF section 2.10.4 et ci-dessous ch. 120).

112 Les requérantes ont défini les points (1) et (2) du ch. 111 comme des aspects de l'obligation de protection dans leur requête (MC ch. 56-57) et dans leurs Observations relatives aux faits (OF sections 2.10.1 et 2.10.2). Quant au point (1) du ch. 111, les requérantes estiment par ailleurs que malgré l'ambiguïté qui entoure l'étendue exacte de la « juste contribution » du défendeur aux efforts mondiaux d'atténuation nécessaires pour prévenir un réchauffement planétaire de plus de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle, Climate Action Tracker, RAJAMANI ET AL. et Climate Analytics sont tous parvenus à la même conclusion dans leurs évaluations récentes : le défendeur doit avoir en 2030 un niveau d'émissions de gaz à effet de serre net négatif par rapport à 1990 en tant que « juste contribution » à l'effort mondial d'atténuation des changements climatiques. Interpréter la juste contribution de la Suisse conformément aux méthodologies du Climate Action Tracker et de RAJAMANI ET AL. est conforme au principe selon lequel « [e]n cas d'ambiguïté dans le libellé d'une [disposition de droit international], la Cour doit dès lors retenir l'interprétation qui cadre le mieux avec les exigences de la Convention et qui permette d'éviter tout conflit d'obligations »¹³⁴ (traduction libre). Les deux

¹³⁴ *Al-Jedda c. Royaume-Uni*, n° 27021/08, § 102.

méthodes impliquent une « traction directionnelle » (« directional pull » pour reprendre les termes de RAJAMANI ET AL.¹³⁵) vers des critères d'appréciation plus stricts pour ce qui est de la juste contribution. Cela est nécessaire pour garantir la protection effective des droits des requérantes car si tous les États choisissaient de mesurer leur juste contribution sur la base de critères plus lâches, le droit à vivre dans un monde où le réchauffement climatique n'a pas dépassé 1,5 °C deviendrait « théorique et illusoire ». Résoudre ainsi l'ambiguïté qui entoure la signification de la juste contribution/RCMD-CR¹³⁶ de cette manière est donc également tout à fait cohérent avec l'objet et le but de l'Accord de Paris.

L'étendue de l'obligation de protection du défendeur s'étend aux émissions à l'étranger imputables directement ou indirectement au défendeur.

113 Quant au point (3) du ch. 111, les requérantes estiment que, pour respecter son obligation positive de protéger effectivement leurs droits, le défendeur doit mettre en place non seulement toutes les mesures nécessaires pour faire sa part et empêcher la température de l'atmosphère planétaire d'augmenter de plus de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle en termes d'émissions *internes*, mais également pour prévenir et réduire les *émissions produites à l'étranger dans sa sphère d'influence et donc directement ou indirectement imputables au défendeur*, qui dépassent de loin les émissions internes (voir OF section 2.10.3).

¹³⁵ RAJAMANI ET AL., National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law, *Climate Policy* Volume 21 Issue 8, pp. 983–1004, 7 septembre 2021, p. 985, disponible à l'adresse <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1970504>.

¹³⁶ Responsabilités communes mais différenciées et capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales (art. 2, al. 2 Accord de Paris).

- 114 Premièrement, cela est nécessaire pour protéger *effectivement* les requérantes. Puisque les conséquences des changements climatiques toucheront en définitive les droits des requérantes *indépendamment du fait que les émissions soient générées dans le pays ou à l'étranger, diminuer toutes les émissions directement ou indirectement imputables au défendeur est un élément de son obligation* de « faire tout ce qui est en son pouvoir pour faire sa part et empêcher la température de l'atmosphère planétaire d'augmenter de plus de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle » comme dit dans le MC, ch. 57.
- 115 Deuxièmement, le Gouvernement défendeur semble convenir que la Suisse a une obligation de réduire les émissions produites à l'étranger qui lui sont directement ou indirectement imputables, comme exposé dans les Observations relatives aux faits, section 2.10.3.
- 116 Troisièmement, lorsqu'elle interprète l'obligation de protection en vertu de la Convention, la Cour devrait également tenir compte du fait que l'Accord de Paris fait également référence aux émissions produites à l'étranger et imputables aux États. Les parties à l'Accord de Paris ont reconnu que *des modes de vie durables et des modes durables de consommation et de production, les pays développés Parties montrant la voie, jouent un rôle important pour faire face aux changements climatiques* (par. 16 du Préambule). Cela est également mentionné dans les Accords de Cancún dans le contexte de la nécessité d'une transition vers un modèle de société à faible intensité de carbone.¹³⁷ En outre, *l'objectif de l'Accord de Paris en lien avec la température – limiter le réchauffement à 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle – et celui*

¹³⁷ Décision 1/CP.16, Les accords de Cancún: Résultats des travaux du Groupe de travail spécial, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 mars 2011, ch. 10.

visant à *rendre les flux financiers compatibles avec cet objectif de température* (art. 2, al. 1, let. a et c) sont indépendants de la source de l'émission et, donc, de la distinction entre émissions produites sur le territoire d'un État ou à l'étranger, tout comme la distinction entre émissions directes et indirectes.

- 117 Quatrièmement, l'inclusion des émissions produites à l'étranger et imputables au défendeur est conforme au *principe de précaution*, qui couvre toute la gamme de mesures de prévention (voir MC ch. 56). Toutes les émissions imputables au défendeur sont importantes au regard de la protection des requérantes.
- 118 Cinquièmement, cela correspond également à l'évolution des normes du droit international et à la pratique des États parties qui déterminent la portée de l'obligation de protection (voir MC ch. 56). Selon les principes d'Oslo sur les obligations concernant le changement climatique de 2015,¹³⁸ dans le cadre des obligations leur incombant, chaque État est tenu de « réduire les émissions de GES *au sein de sa juridiction ou de son domaine de contrôle*, jusqu'à les ramener à la quantité admissible dans un temps le plus court possible » (art. II.B.13) et « les États doivent réglementer les émissions de GES *dans leurs juridictions ou sous leur contrôle*, afin de remplir leurs obligations énoncées dans ces principes » (art. II.B.24). Les règles coutumières du droit international public sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite font référence aux actes ou omissions

¹³⁸ Ces principes, rédigés par des experts venant de tribunaux, d'universités et d'organisations de toutes les régions du monde, visent à définir la portée des obligations légales que tous les États et entreprises ont de « défendre et protéger le climat de la Terre » : Groupe d'experts sur les obligations climatiques mondiales, Principes d'Oslo sur les obligations mondiales concernant le changement climatique, La Haye 2015.

qui sont « attribuables » à l'État (article 2).¹³⁹ Dans *Milieudefensie et autres c. Shell*, le Tribunal de district de La Haye a ordonné à Royal Dutch Shell de réduire le volume global de toutes les émissions de CO₂ imputables au groupe Shell, qu'elles se produisent ou non aux Pays-Bas, y compris les émissions indirectes provenant des consommateurs.¹⁴⁰

Les émissions générées à l'étranger relèvent de la compétence de la Cour

119 Les émissions générées à l'étranger imputables directement ou indirectement au défendeur et se situant dans sa sphère d'influence ne doivent pas être traitées comme un cas de juridiction extraterritoriale, car le comportement litigieux se produit à l'intérieur des frontières du défendeur, même si ses conséquences se déploient entièrement ou partiellement à l'étranger.¹⁴¹

L'obligation de protection du défendeur s'étend à la réduction de toutes les émissions de gaz à effet de serre dans sa sphère d'influence d'une manière compatible avec la limite de 1,5°C. Si malgré toutes les mesures visant à réduire les émissions, des émissions continuent à être générées,

¹³⁹ Voir également les décisions des tribunaux internationaux (*Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* [nbp 111], § 430 ; *CME Czech Republic BV* [nbp 112], § 582) et les juridictions nationales (*Neubauer* [nbp 13], §§ 119 et 202-203 ; *Urgenda* [nbp 13], §§ 5.7.7-5.7.8 ; *ZW Klimatzaak* [nbp 107], p. 61 ; *Décision interlocutoire* [nbp 108], p. 4 ; *Oxfam et autres* [nbp 25], § 34) à l'appui de cet argument.

¹⁴⁰ *Milieudefensie et autres* (nbp 104), §§ 2.5.4 et 5.3.

¹⁴¹ Voir par exemple *Ilascu et autres c. Moldova et Russie*, n° 48787/99, où il est dit, au § 317 : « La responsabilité d'un État peut aussi se voir engager en raison d'actes qui ont des répercussions suffisamment proches sur les droits garantis par la Convention, même si ces répercussions se manifestent en dehors de la juridiction de cet État » (traduction libre) ; *Chigarov et autres c. Arménie*, n° 13216/05, § 167 : « Si la compétence juridictionnelle d'un État est principalement territoriale, la notion de juridiction au sens de l'article 1 de la Convention ne se circonscrit pas au seul territoire national des Hautes Parties contractantes ; la responsabilité de l'État peut entrer en jeu à raison d'actes ou d'omissions imputables à ses organes et déployant leurs effets en dehors de son territoire national » ; *Nada c. Suisse*, n° 10593/08, §§ 117-123 ; voir également TILMANN ALTWICKER, *Transnationalizing Rights: International Human Rights Law in Cross-Border Contexts*, *European Journal of International Law* Volume 29 (2), juillet 2018, p. 592.

elles devront être éliminées au moyen de puits à carbone sûrs au niveau écologique et social.

120 Quant au point 4) du ch. 111, les requérantes estiment que l'obligation positive de protection du défendeur inclut une obligation d'éliminer de manière permanente les émissions de gaz à effet de serre de l'atmosphère et les stocker dans des puits à GES sûrs au niveau écologique et social si, malgré les points (1), (2) et (3) du ch. 111, des émissions de gaz à effet de serre continuent à se produire dans sa sphère d'influence. Il en va de même si la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère dépasse un niveau compatible avec la limite de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle. A cet égard également, le défendeur doit faire sa part (voir OF section 2.10.4). Il est important de noter que, bien que ces mesures fassent partie de la juste contribution du défendeur à la limitation du réchauffement à 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle, elles ne l'exonèrent pas de son obligation d'accorder la priorité à la réduction des émissions.

2.3.4.2. **Réponse à l'argumentation du défendeur**

2.3.4.2.1. VI.D.b) – Nature juridique de l'Accord de Paris

121 Le défendeur allègue que seuls les art. 4.2 1^{ère} phrase, 4.8, 4.9, 4.13 et 13.7 de l'Accord de Paris énoncent des obligations juridiquement contraignantes pour les parties (ch. 85). À l'en croire, l'objectif général de l'accord (art. 2.1, let. a) n'impose ni restrictions quantitatives des émissions de GES, ni budget carbone global (ch. 92). L'article 4.2 première phrase, aurait un caractère strictement procédural et n'exigerait pas des parties qu'elles mettent en œuvre leur CDN (ch. 87) ; quant à l'art. 4.2

deuxième phrase et à l'art. 4.3, ils constitueraient de simples normes de conduite et non de résultat (ch. 89 et 90).

122 Les requérantes estiment que la nature juridique des dispositions spécifiques de l'Accord de Paris n'est pas décisive pour déterminer l'étendue de l'obligation de protection en vertu des art. 2 et 8 CEDH. Il convient de relever ici que le défendeur ne démontre pas, ni ne prétend, que le statut juridique des dispositions spécifiques de l'Accord de Paris (c'est-à-dire la question de leur caractère contraignant ou non) est pertinent dans la jurisprudence de la Cour.

123 Toutes les dispositions de l'Accord de Paris font *partie de la base de droit international* qui peut être prise en considération pour déterminer l'étendue de l'obligation de protection en vertu des art. 2 et 8 CEDH. Comme on le verra ci-après, selon la jurisprudence de la Cour, tel serait le *cas même si le défendeur n'avait pas signé ou ratifié l'Accord de Paris ou si l'Accord de Paris dans son ensemble n'était pas contraignant*.

124 Il est de jurisprudence constante que :

« lorsqu'elle examine le but et l'objet des dispositions de la Convention, elle prend également en considération les éléments de droit international dont relève la question juridique en cause. Ensembles constitués des règles et principes acceptés par une grande majorité des États, les dénominateurs communs des normes de droit international ou des droits nationaux des États européens reflètent une réalité, que la Cour ne saurait ignorer lorsqu'elle est appelée à clarifier la portée d'une disposition de la Convention que le recours

aux moyens d'interprétation classiques n'a pas permis de dégager avec un degré suffisant de certitude. »¹⁴²

125 Dans la recherche de dénominateurs communs parmi les normes de droit international, la Cour n'a jamais distingué les sources de droit signées et ratifiées par le Gouvernement défendeur de celles qui ne l'étaient pas.¹⁴³

126 En outre, dans les affaires *Christine Goodwin c. Royaume-Uni*,¹⁴⁴ *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*¹⁴⁵ et *Sørensen et Rasmussen c. Danemark*,¹⁴⁶ la Cour s'est fondée sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *malgré l'absence de caractère contraignant de cet instrument*.

127 Il ne fait pas le moindre doute qu'à la lumière des règles énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, article 31 § 3 c), la Cour a toujours tenu compte, le cas échéant, de « toute règle de droit international applicable aux relations entre les parties ». ¹⁴⁷ L'Accord de Paris est un traité au

¹⁴² Voir par exemple *Saadi c. Royaume-Uni* [GC], n° 13229/03, § 63 ; *Demir et Baykara* (nbp 122), § 76.

¹⁴³ Voir *Demir et Baykara* (nbp 122), § 78, qui se réfère à *Marckx c. Belgique*, n° 6833/74, §§ 20 et 41. Par exemple dans les affaires *McElhinney c. Irlande*, *Al-Adsani c. Royaume-Uni* et *Fogarty c. Royaume-Uni*, la Cour avait tenu compte de la Convention européenne sur l'immunité des États, qui n'avait été ratifiée à l'époque que par huit États membres. Dans son arrêt *Glass c. Royaume-Uni*, la Cour a tenu compte, pour interpréter l'art. 8 CEDH, des normes inscrites dans la Convention d'Oviedo sur les Droits de l'Homme et la biomédecine du 4 avril 1997, bien que cet instrument n'ait pas été ratifié par tous les États parties à la Convention. Dans *Öneryıldız* (nbp 114), la Cour s'est référée à la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant des activités dangereuses pour l'environnement et à la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal pour déterminer les critères de responsabilité de l'État en vertu de l'art. 2 de la Convention en ce qui concerne les activités dangereuses, bien que la majorité des États membres, y compris la Turquie, n'avaient ni signé ni ratifié ces deux conventions, (voir *McElhinney c. Irlande* [GC], n° 31253/96 ; *Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97 ; *Fogarty c. Royaume-Uni* [GC], n° 37112/97 ; *Glass c. Royaume-Uni*, n° 61827/00, § 75 ; *Öneryıldız* (nbp 114), § 59.

¹⁴⁴ *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], n° 28957/95.

¹⁴⁵ *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* [GC], n° 63235/00.

¹⁴⁶ *Sørensen et Rasmussen c. Danemark*[GC], n° 52562/99 et 52620/99.

¹⁴⁷ *Demir et Baykara* (nbp 122), § 67 ; *Al Adsani* (nbp 143), § 55 ; *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* [GC], n° 45036/98, § 150.

sens de la Convention de Vienne, qui contient des règles pertinentes du droit international applicables aux relations entre les parties à la Convention. La Convention doit être interprétée conformément à ces règles de droit international.¹⁴⁸

- 128 Les requérantes soulignent que l'Accord de Paris déclare expressément que les États doivent s'efforcer de limiter le réchauffement à 1,5°C, ce qui, combiné aux meilleures connaissances scientifiques et au principe de précaution (voir MC ch. 56), constitue un *niveau élevé de consensus* qui doit être pris en compte dans l'interprétation et l'application des art. 2 et 8 CEDH.¹⁴⁹
- 129 Le défendeur affirme en outre que la Cour ne devrait pas s'attribuer la mission d'apprécier la performance individuelle de chaque État Partie à l'Accord de Paris, mécanisme que les États Parties à l'Accord de Paris ont délibérément renoncé à introduire (ch. 93).
- 130 Les requérantes renvoient à la section 2.2.2.5 ci-dessus, où elles ont expliqué que l'Accord de Paris ne se veut *pas l'unique* base légale dans le domaine des changements climatiques et n'a pas pour but de saper les obligations existantes en matière de droits humains. Au contraire, l'action climatique doit être menée au niveau national d'une manière compatible *avec les obligations existantes en matière de droits humains*. Du point de vue de l'Accord de Paris, les parties *devraient également tenir compte des considérations relatives aux droits humains* lorsqu'elles décident du *niveau d'ambition de leurs contributions* à la lutte

¹⁴⁸ *Al Adsani* (nbp 143), § 55 ; *Nada* (nbp 141).

¹⁴⁹ Voir *Urgenda* (nbp 13), Summary of the Decision, What, specifically, does the State's obligation to do 'its part' entail?

mondiale contre les changements climatiques.¹⁵⁰ Dès lors, l'Accord de Paris vise à *renforcer* les droits humains et non à les affaiblir, comme l'affirme le défendeur. Enfin, comme indiqué au chiffre 2.2.2.5 ci-dessus, les requérantes ne requièrent pas la Cour de mettre en œuvre les obligations du défendeur en vertu de l'Accord de Paris, mais d'apprécier si ses actions et omissions portent atteinte aux droits des requérantes garantis par la Convention.

2.3.4.2.2. VI.D.c) – Cadre législatif et administratif mis en place par la Suisse

131 En ce qui concerne les déclarations du défendeur sur le cadre législatif et administratif mis en place par la Suisse, les requérantes se réfèrent à leurs OF (OF sections 2.10, 2.11, 3.3.1-3.3.4, 3.3.8).

2.3.4.2.3. V.D.d) – Compatibilité des engagements de la Suisse avec la limite de 1,5°C

132 Au vu de sa CDN actualisée, le défendeur est d'avis que, compte tenu de la faible intensité actuelle de GES de la Suisse et des coûts élevés liés à la réduction des émissions, sa stratégie climatique est compatible avec l'objectif de l'Accord de Paris de limiter le réchauffement de la planète à 1,5°C et correspond au plus haut niveau d'ambition (ch. 99-106). Le défendeur allègue également que sa politique climatique n'est pas « figée » et qu'elle sait s'adapter aux nouvelles recommandations scientifiques (ch. 100) et que malgré le référendum sur la nouvelle loi sur le CO₂, l'objectif de la CDN ne change pas (ch. 103-106).

133 Cela révèle une fois de plus que le défendeur confond ses obligations indépendantes en matière de droits de l'homme en

¹⁵⁰ CARAZO (nbp 82), p. 116 avec les références citées.

vertu de la Convention et ses obligations en vertu de l'Accord de Paris. Les requérantes n'ont jamais demandé à la Cour de surveiller les engagements du défendeur en vertu de l'Accord de Paris. Elles requièrent bien plutôt la Cour d'apprécier si l'omission du défendeur de les protéger contre les canicules liées au climat viole ses obligations en vertu de la Convention (voir ci-dessus, section 2.2.2.5).

134 Dans leurs observations relatives aux faits et dans leur requête, les requérantes ont exposé que la stratégie climatique de la Suisse n'a jamais été compatible avec la limite de 1,5°C et qu'il n'est pas prévu qu'elle le devienne. Elles ont exposé ce qui suit :

- les raisons pour lesquelles, compte tenu des meilleures données scientifiques disponibles et des principes du droit international de l'environnement, la CDN du défendeur ainsi que sa stratégie climatique à long terme ne suffisent pas à maintenir une trajectoire compatible avec la limite de 1,5°C (OF section 2.10). En particulier, ce que le défendeur cite au ch. 101 et dans sa CDN actualisée sont des trajectoires *mondiales* de réduction des émissions (voir OF ch. 49) et non sa juste contribution à l'effort mondial d'atténuation (voir OF ch. 56 ss), et la CDN du défendeur n'est pas même en ligne avec cette trajectoire mondiale (MC ch. 17 s. ; OF ch. 55) ;
- la contribution du défendeur aux changements climatiques est excessivement élevée (OF section 3.2.2), contrairement à ce qu'il prétend au ch. 105 et dans sa CDN actualisée. Même si les émissions par habitant de la Suisse étaient inférieures à la moyenne, ce ne serait pas un facteur pertinent pour définir sa juste contribution (OF ch. 59)¹⁵¹ ;

¹⁵¹ RAJAMANI ET AL. (nbp 135), p. 991.

- le potentiel d'atténuation en Suisse reste largement inexploité, pour part sans justification (par ex. dans les secteurs des finances et de l'agriculture), pour part avec l'argument de coûts élevés, à l'appui duquel le défendeur n'apporte pas la moindre preuve. Cela est toutefois contradictoire, puisque le Gouvernement défendeur affirme que la limitation du réchauffement de la planète à 1,5°C est fortement dans les intérêts *financiers* de la Suisse (OF section 3.3.6) ; et même si les coûts étaient élevés, il ne s'agirait pas d'un facteur pertinent pour définir sa juste contribution (OF ch. 59) ;¹⁵²
- le défendeur n'a pas appliqué ni réalisé les mesures nécessaires à atteindre ses objectifs 2020 (inadéquats ; MC section 1.4) ; OF section 2.11) ;
- le défendeur n'a pas fixé d'objectifs climatiques contraignants sur le plan national pour 2030 et 2050 (OF section 2.9) ;
- le niveau de protection du climat ne repose pas sur des études scientifiques mais sur des hypothèses relatives aux opinions majoritaires (OF section 3.3.8) ;
- le défendeur n'a aucun plan d'action concret après le refus de la nouvelle loi sur le CO₂ (OF section 3.3.5) ; et
- les nouvelles solutions seront probablement insuffisamment efficaces et trop tardives pour que le défendeur fasse sa part pour limiter le réchauffement à 1,5°C (OF section 3.3.3).

135 En ce qui concerne le renvoi du défendeur au système démocratique de la Suisse (ch. 103), il convient de relever que les

¹⁵² Ibid.

difficultés nationales à prendre des mesures sont sans objet du point de vue juridique. Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité (art. 27 de la Convention de Vienne). Par conséquent, le défendeur ne saurait contourner la Convention par une référence à la démocratie et au référendum facultatif prévu à l'art. 141 de la Constitution suisse. En effet, le droit interne dans son entier est adopté dans le cadre du système démocratique suisse. On ne peut indubitablement pas en déduire que le droit interne l'emporte sur la Convention. La Cour constate régulièrement des violations des droits inscrits dans la Convention du fait d'une législation nationale incompatible avec lesdits droits.¹⁵³

136 Dans l'ensemble, les engagements de la Suisse ne sont pas compatibles avec la limite de 1,5°C.

2.3.4.2.4. V.D.e) – Compatibilité des engagements de la Suisse avec les art. 2 et 8 CEDH

137 Le défendeur estime que la Suisse a mis en place des mesures de réduction des émissions de CO₂ compatibles avec l'objectif de l'Accord de Paris, raison pour laquelle elle n'a pas outrepassé et n'outrepassera pas sa marge d'appréciation en matière d'environnement, car le choix des moyens de lutter contre le réchauffement climatique relève de la marge d'appréciation de l'État et qu'il reste encore du temps pour faire ce choix (ch. 108-110).

138 Les requérantes estiment qu'il ressort de ce qui précède que le défendeur partage l'opinion des requérantes quant à la marge d'appréciation telle qu'elle est définie dans la requête (MC ch. 58, avec les références citées) : la marge d'appréciation du défendeur

¹⁵³ Voir par exemple *Howald Moor et al. c. Suisse*, n° 52067/10 et 41072/11 ; *B. c. Suisse*, n° 78630/12 ; *Ryser c. Suisse*, n° 23040/13.

se limite à *déterminer les mesures* à prendre pour honorer son obligation de protection, pour autant qu'elles soient effectivement mises en œuvre et qu'elles soient propres à atteindre le but visé. Il n'y a pas de liberté d'appréciation en ce qui concerne le niveau d'ambition à faire sa part pour rester dans la limite du 1,5°C.

- 139 Les requérantes ont exposé en détail, meilleures preuves scientifiques disponibles à l'appui, que contrairement à ce qu'allègue le défendeur, sa stratégie climatique n'est pas compatible avec la limite de 1,5°C (voir ci-dessus ch. 134 avec les références citées). Le défendeur n'a donc pas pris les mesures appropriées, ce qui échappe à sa marge d'appréciation quant au choix des moyens appropriés pour lutter contre les changements climatiques.
- 140 Il convient de souligner que dans des arrêts en matière d'environnement, la Cour a retenu qu'une fois qu'un requérant invoque *prima facie* un grief de violation des obligations de l'État, « il revient à l'État de justifier par des éléments précis et circonstanciés les situations dans lesquelles certains individus se trouvent devoir supporter de lourdes charges au nom de l'intérêt de la société »¹⁵⁴ (traduction libre). Jusqu'à ce jour, comme démontré en détail dans les Observations relatives aux faits, le défendeur n'a *pas justifié la situation*, ni expliqué *comment* il atteindrait son objectif climatique actuel pour 2020, sa CDN pour 2030 et 2050, et encore moins sa juste contribution à l'effort mondial d'atténuation.¹⁵⁵

¹⁵⁴ *Jugheli et autres* (nbp 120), § 76 et *Fadeyeva* (nbp 128), § 128 ; voir aussi *Dubetska et autres*, § 155 ; *Cordella et autres* (nbp 74), § 161 ; *Öneryildiz* (n 114), § 89 ; *Budayeva et autres* (n 114), § 132 ; *Brincat et autres* (nbp 120), § 110. La Cour suprême néerlandaise a adopté cette approche dans l'affaire *Urgenda* (nbp 13), §§ 5.3.3 et 6.5.

¹⁵⁵ Voir *Neubauer* (nbp 13), §§ 239-241.

- 141 Quant à l'argument du défendeur selon lequel il reste du temps pour lutter contre les changements climatiques (ch. 110), qui est faux, les requérantes renvoient à leurs Observations relatives aux faits, section 3.3.9.
- 142 Quant à l'argument selon lequel la CDN du défendeur ne se distingue pas de manière significative de ce que les requérantes ont demandé en 2016 (ch. 111), qui est faux, les requérantes renvoient à leurs Observations relatives aux faits, section 3.3.7.
- 143 Le défendeur allègue également que le principe de précaution et ses implications éventuelles pour les droits de l'homme ne sont pas consolidés dans la jurisprudence de la Cour et que ce principe est trop vague pour véritablement orienter la prise de décision (ch. 112-113). Le défendeur est en outre de l'avis qu'il a pleinement respecté les exigences de ce principe (ch. 114).
- 144 Le principe de précaution est un principe général du droit international de l'environnement¹⁵⁶ qui détermine la portée des obligations positives de l'État. Dans *Tătar c. Roumanie*, la Cour a retenu que « le principe de précaution recommande aux États de *ne pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement en l'absence de certitude scientifique ou*

¹⁵⁶ Voir par exemple, le Principe 15 de la déclaration de Rio (nbp 8) ; art. 3, al. 3 CCNUCC ; MEINHARD SCHRÖDER, *Precautionary Approach/Principle*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, mars 2014 ; Tribunal international du droit de la mer, *Affaires du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon ; Australie c. Japon)*, Mesures conservatoires, ordonnance du 27 août 1999. Voir également l'art. 191 TFUE : « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement [...] est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur. » Quant à la Cour de justice de l'Union européenne, voir par exemple l'affaire C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA c. Presidenza del Consiglio dei Ministri* [2003] ECR I-08105. Pour ce qui est du principe de prévention connexe, découlant des obligations de diligence des États, voir Cour internationale de Justice, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, CIJ Rapport 2010, p. 14, § 101.

technique » et la Cour a rappelé « l'importance du principe de précaution (consacré pour la première fois par la Déclaration de Rio), qui "a vocation à s'appliquer en vue d'assurer un niveau de protection élevée de la santé, de la sécurité des consommateurs et de l'environnement, dans l'ensemble des activités de la Communauté" »¹⁵⁷ (mise en évidence par nos soins). Comme dans *Tătar c. Roumanie*, en l'espèce, le risque posé par les canicules liées aux changements climatiques s'est en partie déjà concrétisé par le passé. Depuis 2003, il y a eu environ 2000 décès liés à la chaleur en Suisse, ainsi que des cas de morbidité liée à la chaleur et de détérioration du bien-être, ces deux derniers effets ayant touché les requérantes (voir MC sections 1.1 et 1.2 ; OF section 2.6). Il existe une certitude scientifique écrasante quant aux causes et aux conséquences du changement climatique.

145 Dans ce contexte, et similairement à *Tătar c. Roumanie*, § 120, l'obligation positive du défendeur de prévenir les dommages irréversibles et graves causés au climat terrestre et aux requérantes par des émissions excessives de GES *n'est que renforcée* pour la période qui débute maintenant. Prendre le risque de ne pas pouvoir rester dans la limite de 1,5°C et différer la prise des mesures nécessaires, comme le fait le défendeur, est inadmissible au regard du principe de précaution.

146 En effet, ce principe s'appliquerait même si la concrétisation du risque effectif pour la santé et la vie des requérantes devait être qualifiée d'incertaine. Les requérantes ont démontré, meilleures preuves scientifiques disponibles à l'appui, que *rester dans la limite de 1,5°C réduirait significativement le risque de mortalité et de morbidité excédentaires liées à la chaleur* (MC section 1,5 ; OF

¹⁵⁷ *Tătar* (nbp 80) § 109.

section 2.7). Il demeure suffisamment peu de doute à ce sujet et ceci va dans le sens de la teneur du principe de précaution et, partant, de l'étendue matérielle de l'obligation de protection.

147 Il convient de relever que, lors de leurs délibérations quant au niveau d'action qu'un État se doit de prendre, de nombreuses cours nationales ont invoqué le principe de précaution dans les affaires climatiques.¹⁵⁸ En Suisse, le principe de précaution est inscrit à l'art. 74, al. 2 de la Constitution et il est d'application directe lorsque « la réponse à une question juridique ne peut être liée ni à une concrétisation juridique spécifique du principe de précaution ni à une autre norme ».¹⁵⁹ Dans ces cas, le principe de précaution lui-même est le principe juridique pertinent et directement applicable qui permet de répondre à la question juridique.¹⁶⁰ Ainsi, en droit interne non plus, le principe de précaution n'est pas considéré comme « trop vague » pour orienter la prise de décision sur le fond.

148 Le défendeur a affirmé dans ses observations (ch. 115-116) que le principe d'équité intergénérationnelle n'est pas établi en tant que règle de droit international. Or il en va tout autrement ; des États ont bel et bien accepté ce principe, tout comme celui de l'équité intragénérationnelle, comme une norme du droit international, reflétée dans nombre d'instruments internationaux,¹⁶¹ de décisions

¹⁵⁸ Cour fédérale d'Australie, *Sharma by her litigation representative Sister Marie Brigid Arthur v Minister for the Environment* [FCA 560], 27 mai 2021, § 254-257 ; *Neubauer* (nbp 13) ; Haute Cour de Nouvelle-Zélande, *Sarah Thomson v. The Minister for Climate Change Issues*, 2 novembre 2017, CIV 2015-485-919, NZHC 733, § 88-94 ; Cour suprême de Colombie, *Future Generations v. Ministry of the Environment and Others*, 5 avril 2018, STC4360-2018, § 11.1 ; Cour suprême des Pays-Bas, *Urgenda* (nbp 13), § 5.7.3, 7.2.5, 7.2.10.

¹⁵⁹ GRIFFEL/RAUSCH/ADLER, *Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage*, Zurich 2011, n° 21 ad art. 1, traduit de la version anglaise.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Charte des Nations Unies (1945), Préambule ; Statut du Conseil de l'Europe (1949), Préambule ; Déclaration de Rio (nbp 8) Principe 3 ; Déclaration de Stockholm (1972), Principe 1 ; Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine

judiciaires¹⁶² et de commentaires de la part d'organes des traités des droits de l'homme.¹⁶³ ¹⁶⁴ Le principe d'équité intergénérationnelle et celui d'équité intragénérationnelle¹⁶⁵ sont deux concepts qui se trouvent au cœur du principe du développement durable.¹⁶⁶

- 149 L'équité intergénérationnelle vise à garantir aux générations futures la possibilité de jouir des ressources naturelles, en l'occurrence d'un climat sûr et stable. L'équité intragénérationnelle requiert un environnement, une utilisation des ressources et une approche des mesures climatiques qui soient équitables dans le cercle des générations *actuelles* ; les requérantes, qui ont souffert et continuent de souffrir des effets du changement climatique, font partie des générations actuelles. En effet, le principe du développement durable vise à garantir le développement économique tout en protégeant l'environnement, compte tenu des besoins en matière de développement et d'environnement des générations actuelles *tout comme* des générations futures.¹⁶⁷

(1946), Préambule ; Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (1968), Préambule ; Convention du patrimoine mondial (1972), article 4 ; Accord de Paris, Préambule ; CCNUCC, article 3.

¹⁶² Cour internationale de Justice, *Avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif, CIJ Recueil 1996, p. 226, § 29 ; Cour internationale de Justice, *Projet Gabčíkovo–Nagymaros*, CIJ Recueil 1997, p. 7 § 53 ; Cour permanente d'arbitrage, *Arbitrage relatif à la ligne du Rhin de fer*, Belgique c. Pays-Bas, PCA (2005), ICGJ 373, § 58.

¹⁶³ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 36 (nbp 37), § 62 ; Déclaration commune (nbp 30), § 9.

¹⁶⁴ Pour d'autres références démontrant que les principes d'équité intergénérationnelle, d'équité intragénérationnelle et de développement durable sont reconnus dans le discours académique, voir SANDS ET AL., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 2018 (4^e éd.), pp. 218-221 ; ELOISE SCOTFORD, *Environmental Principles Across Jurisdictions: Legal Connectors and Catalysts*, in EMMA LEES AND JORGE E. VIÑUALES (édit.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford 2019, p. 656.

¹⁶⁵ Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Notre avenir à tous (« Rapport Brundtland »), 1987, § 3 (« le développement durable présuppose un souci d'équité sociale entre les générations, souci qui doit s'étendre, en toute logique, à l'intérieur d'une même génération »).

¹⁶⁶ SANDS ET AL. (nbp 164), pp. 218, 221.

¹⁶⁷ *Projet Gabčíkovo–Nagymaros* (nbp 162), § 140.

150 Le défendeur a l'obligation de protéger les requérantes contre les menaces que les changements climatiques dangereux font peser sur leur vie, leur santé et leur bien-être, obligation également fondée sur la nécessité d'atteindre l'équité intragénérationnelle et d'œuvrer au développement durable. En raison de leur âge et de leur sexe, les requérantes sont particulièrement vulnérables aux canicules et courent un risque plus élevé de mortalité et de morbidité que le reste de la population. Ces vulnérabilités « se combinent pour amplifier les conséquences » des changements climatiques.¹⁶⁸ L'équité intragénérationnelle vise à assurer la justice entre les personnes vivant au même moment, tout particulièrement celles vivant dans les contextes « les plus vulnérables sur le plan de l'environnement »,¹⁶⁹ catégorie qui comprend les personnes affectées par les conséquences des changements climatiques telles que les canicules. En outre, l'un des buts de la requérante 1 est de protéger les *aînées d'aujourd'hui et de demain*, ainsi que de protéger le climat dans l'intérêt des générations futures (art. 2 des statuts, voir requête doc. 2).

151 Dès lors, le défendeur ne saurait écarter le principe d'équité intergénérationnelle, ni ignorer le principe d'équité intragénérationnelle applicable aux requérantes ; il s'agit là d'importantes normes du droit international, qui lient le défendeur et orientent ses obligations en vertu de la Convention.

152 Le défendeur se réfère pour finir à ses mesures d'adaptation (ch. 117). Les requérantes estiment que prendre le risque de ne pas pouvoir respecter la limite de 1,5°C et différer la prise des mesures *d'atténuation* nécessaires est *inadmissible au regard du*

¹⁶⁸ Intervention tierce du Rapporteur spécial des Nations Unies (nbp 35).

¹⁶⁹ Déclaration de Rio (nbp 8) Principe 6.

principe de précaution. Les mesures d'adaptation ne sauraient se substituer aux mesures d'atténuation : elles doivent les *compléter*, étant donné que le préjudice subi par les requérantes du fait des changements climatiques se produit déjà aujourd'hui et se renforcera même si le réchauffement est limité à 1,5°C, à un degré moindre toutefois étant donné que la mortalité augmente de manière *exponentielle* à mesure que les températures augmentent (OF ch. 40). Cette interprétation devrait également façonner la marge d'appréciation accordée au défendeur dans le choix des mesures appropriées pour faire face à la menace des changements climatiques.

2.3.4.2.5. V.D.f) – Réalisation d'enquêtes et d'études appropriées ainsi que participation effective du public

- 153 Le défendeur affirme que la Cour impose aux États la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées lorsqu'il existe des questions complexes de politique environnementale et économique (ch. 119) et qu'il est essentiel que les décisions soient fondées sur le meilleur état des connaissances scientifiques (ch. 120).
- 154 Toutefois, comme exposé en détail dans les OF, le niveau de protection du climat en Suisse *ne repose pas sur des études scientifiques* (ce que l'OFEV a confirmé suite une demande en vertu de la LTrans), mais sur des hypothèses relatives aux opinions majoritaires (voir OF section 3.3.8). Ce manquement à lui seul constitue déjà une violation des droits des requérantes en vertu de la Convention.¹⁷⁰
- 155 De toute évidence, la participation à une procédure de consultation (le défendeur, ch. 121) ainsi que la transparence et l'ouverture du processus législatif et décisionnel (le défendeur,

¹⁷⁰ Voir par exemple *Tătar* (nbp 80), § 118.

ch. 123) ne remplacent pas une protection effective des droits humains des requérantes.

2.4. Question 3 : Y a-t-il eu violation du droit d'accès à un tribunal au sens de l'art. 6 CEDH ?

- 156 Les requérantes ont fait valoir dans la requête (MC section 3.1) qu'il y a eu violation de l'art. 6 CEDH car les tribunaux de l'État défendeur ont failli à examiner de façon appropriée leurs allégations. Les requérantes réitèrent pleinement les déclarations faites dans la requête.
- 157 L'accès à un tribunal au sens de l'art. 6 CEDH (et l'accès à un recours au sens de l'art. 13 en lien avec les art. 2 et 8 CEDH) est indispensable dans les affaires climatiques. Or si la Cour constatait uniquement une violation des art. 6 et/ou 13 CEDH, cela reviendrait à perdre des années cruciales compte tenu de *l'extrême urgence de l'affaire* (voir MC section 1.8). Chaque tonne supplémentaire de CO₂ émise accroît la concentration de CO₂ dans l'atmosphère et aggrave de façon pratiquement irréversible les impacts climatiques, y compris la fréquence et la gravité des canicules. Il existe une *corrélation quasi linéaire entre les émissions cumulées de CO₂ d'origine anthropique et le réchauffement climatique qu'elles provoquent* (OF section 2.4) ; *la mortalité croît de manière exponentielle à mesure que les températures augmentent* (OF sections 2.5 et 2.7). En d'autres termes, l'accès à un tribunal est essentiel dans les affaires liées au climat, mais les requérantes attirent également l'attention de la Cour sur l'urgence de l'action climatique, démontrée par les bases scientifiques pertinentes. Cette urgence signifie qu'exiger des requérantes qu'elles intentent une autre procédure interne

conforme à leurs droits procéduraux serait péjoratif pour leur protection contre les préjudices en cause.

158 Par conséquent, les requérantes estiment que le meilleur moyen de les protéger contre le risque de préjudice causé par des changements climatiques dangereux serait que la Cour reconnaisse toutes les violations de la Convention en cause. Cela signifierait de déclarer, d'une part, que le défendeur, en substance, n'a pas protégé les droits à la vie et à la vie privée des requérantes en application des art. 2 et 8 CEDH (faute d'avoir adopté le cadre législatif et administratif nécessaire pour faire sa part afin de prévenir un réchauffement climatique de plus de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle) *et*, d'autre part, de constater une violation de leurs droits garantis par les art. 6 et 13 CEDH.

2.4.1. Question 3.1 : Cette disposition était-elle applicable dans son volet civil ?

2.4.1.1. Réponse à la question de la Cour

159 Les requérantes ont fait valoir dans la requête (MC ch. 42-44) que l'art. 6 CEDH est applicable. Les requérantes réitèrent pleinement les déclarations faites dans la requête et affirment que l'art. 6 CEDH est applicable dans son volet civil.

2.4.1.2. Réponse à l'argumentation du défendeur

160 Le défendeur ne conteste pas le caractère « civil » des droits en cause – qui n'a pas non plus été contesté dans la procédure interne (requête doc. 19, sections 6.1 et 6.2) – mais il conteste l'existence d'un « grief défendable » en vertu du droit suisse. Il soutient que le Tribunal fédéral a jugé que l'art. 10, al. 1 de la Constitution suisse et les art. 2 et 8 CEDH n'ont pas été affectés avec l'intensité requise (ch. 127).

- 161 Selon la jurisprudence de la Cour, l'applicabilité du volet de l'art. 6 CEDH suppose une « contestation » sur un « droit » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne.¹⁷¹ Le droit matériel invoqué par le requérant devant les juridictions nationales doit avoir une base légale dans l'État concerné ; il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse et l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question.¹⁷² En cas de contestation réelle et sérieuse sur l'existence d'un tel droit au début de la procédure, le fait que les juridictions nationales aient conclu à l'inexistence du droit en cause ne saurait ôter rétroactivement aux griefs des requérants leur caractère défendable.¹⁷³
- 162 L'art. 10 de la Constitution suisse et les art. 2 et 8 CEDH¹⁷⁴ sont des droits subjectifs qui ont une base légale en droit interne. Ces droits sont, du moins de manière défendable, reconnus par le droit interne, étant donné qu'il y a eu une contestation quant à leur étendue. Le fait que les tribunaux nationaux aient refusé de reconnaître leurs droits aux requérantes, de manière arbitraire qui plus est (voir MC ch. 45 et 47), n'ôte pas aux griefs des requérantes leur caractère défendable.
- 163 Se fondant sur le raisonnement du Tribunal administratif fédéral selon lequel les « actions et autres mesures demandées par les requérantes » n'étaient pas de nature à contribuer à « la réduction des émissions de CO₂ en Suisse », le défendeur conteste ensuite l'existence d'une contestation réelle et sérieuse et estime que

¹⁷¹ *Denisov* (nbp 68), § 44 ; *Boulois c. Luxembourg* [GC], n° 37575/04, § 90.

¹⁷² *Károly Nagy c. Hongrie* [GC], n° 56665/09, §§ 60-61 ; *Roche c. Royaume-Uni* [GC], n° 32555/96, § 119 ; *Boulois* (nbp 171), § 91.

¹⁷³ *Z et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 29392/95, §§ 88-89.

¹⁷⁴ Cf. *Naït-Liman* (nbp 85), § 108.

l'issue de la procédure n'est pas déterminante pour les droits en question (ch. 128 s.).

- 164 Les requérantes estiment qu'elles ont exposé en détail, dans le cadre de la procédure interne devant le Tribunal administratif fédéral, les raisons pour lesquelles l'issue de la procédure est directement déterminante pour les droits en question (doc. 14, ch. 6.1.2.3 et doc. 16, ch. 2.4.4.3). Or le Tribunal administratif fédéral n'a pas examiné les allégations des requérantes quant au lien entre l'issue de la procédure et leurs droits reconnus par le droit interne. Il n'a pas non plus examiné le droit interne présenté (obligation de protection de l'État en vertu de l'art. 10 de la Constitution suisse et des art. 2 et 8 CEDH), qui est important pour l'appréciation de l'art. 6 CEDH (voir doc. 17 sections 8.3 et 8.4). Au lieu de cela, le Tribunal administratif fédéral s'est penché sur la « relation suffisamment proche » requise pour l'applicabilité de l'art. 6 CEDH à la lumière des paramètres erronés. En particulier, il n'a pas examiné la relation entre un *droit* reconnu par le droit interne et *l'issue de la procédure*, comme l'exige la jurisprudence relative à l'art. 6 CEDH. Au lieu de cela, le Tribunal administratif fédéral s'est consacré la relation entre les *actions de l'état demandées par les requérantes dans leur requête 2016 et la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui en découle*. Or ces deux éléments ressortissent au paramètre « issue de la procédure », qui aurait dû, pour sa part, être mis en contraste avec le droit interne invoqué (voir en détail doc. 18, section 2.6.2.1a).
- 165 Devant le Tribunal fédéral, les requérantes ont exposé en détail « l'issue de la procédure » attendue si leurs demandes de 2016 étaient admises (doc. 18 section 2.6.2.1.b). Elles ont mis en

contraste cette issue et leurs droits reconnus par le droit interne (doc. 18 section 2.6.2.1.c) et démontré que l'issue de la procédure est directement déterminante pour les droits en question (doc. 18 section 2.6.2.1.d). Les requérantes se réfèrent à ces déclarations, qu'elles réitèrent pleinement.

166 En ce qui concerne les argumentations du défendeur sur la causalité et l'immédiateté (ch. 129), les requérantes renvoient à la section 2.3.2 et aux ch. 95 ss ci-dessus. Par ailleurs, dans leur requête 2016 adressée au Gouvernement défendeur (voir doc. 14 ch. 4.4) ainsi que dans leurs recours devant le Tribunal administratif fédéral (doc. 16 ch. 2.1.2) et le Tribunal fédéral (doc. 18 ch. 2.3.3), les requérantes ont toujours souligné les *risques concrets pour la santé liés aux émissions excessives de GES* pour elles, membres d'un groupe particulièrement vulnérable, risques qui se sont en partie concrétisés parmi les requérantes. Elles ne se sont pas contentées de faire valoir des conséquences hypothétiques pour l'environnement et la santé humaine.¹⁷⁵ La réduction des émissions de GES est directement déterminante pour le droit à la vie et le droit à la vie privée et familiale invoqué par les requérantes.

167 Les requérantes réitèrent pleinement que la présente affaire est réelle et sérieuse et que l'issue de la procédure est directement déterminante pour les droits en question (voir MC ch. 44).

168 Quant à l'argumentation du défendeur selon laquelle il n'existe pas de droit d'accès à un tribunal ayant compétence pour invalider ou remplacer une loi émanant du pouvoir législatif (ch. 130), les requérantes estiment que premièrement, elles n'ont pas cherché à

¹⁷⁵ Voir a contrario *Ivan Atanasov c. Bulgarie*, n° 12853/03, § 92.

saisir un tribunal alternatif,¹⁷⁶ mais ont requis les tribunaux nationaux disponibles d'examiner correctement le bien-fondé de leurs allégations et que deuxièmement, elles n'ont pas conclu à l'abrogation ou au remplacement de la loi sur le CO₂ dans la procédure nationale : elles ont requis le Gouvernement défendeur de cesser ses omissions en matière de protection du climat et de prendre toutes les mesures nécessaires dans son domaine de compétence pour réduire les émissions de GES afin de protéger les droits des requérantes (voir requête doc. 14).

169 Le défendeur soutient également que l'objet du litige est un intérêt général à la protection du climat plutôt que les droits civils des requérantes (ch. 130). Les requérantes estiment qu'il existe une contestation relative à l'art. 10 de la Constitution suisse ainsi qu'aux art. 2 et 8 CEDH et que le fait que leurs droits individuels et les obligations positives associées puissent *également* entraîner une protection générale de la société n'y change rien (voir MC ch. 52 et ses références à la jurisprudence de la Cour).

2.4.2. Question 3.2 : Les requérantes avaient-elles à leur disposition une voie judiciaire effective permettant de revendiquer leurs droits de nature civile (voir, par exemple, Naït- Liman c. Suisse [GC], n° 51357/07, § 113, 15 mars 2018) ?

2.4.2.1. Réponse à la question de la Cour

170 Les requérantes ont fait valoir dans leur requête (MC ch. 45-48) qu'elles n'ont pas eu à leur disposition une voie judiciaire effective permettant de revendiquer leurs droits de nature civile. Les requérantes réitèrent pleinement les déclarations faites dans la requête.

¹⁷⁶ Voir *Posti et Rahko c. Finlande*, n° 27824/95, § 52, où les requérants se plaignaient de ne pas avoir eu accès à un tribunal au sens de l'article 6 § 1 de la Convention en vue de contester les restrictions à la pêche imposées par décret ministériel.

2.4.2.2. Réponse à l'argumentation du défendeur

- 171 Le défendeur allègue que le grief formulé sous l'art. 6 CEDH est un grief de quatrième instance (ch. 138), que les conditions fixées à l'art. 25a PA servent la bonne administration de la justice et préviennent les actions qui constituent une *actio popularis* (ch. 140-143) et qu'il reste un certain délai pour empêcher un réchauffement global et réaliser les objectifs des requérantes par des moyens politiques (ch. 144). Le défendeur soutient que puisque les arrêts du TAF et du TF ne sont ni arbitraires ni manifestement déraisonnables, il n'appartient pas à la Cour de remettre en cause leurs conclusions (ch. 145).
- 172 Les requérantes ne contestent pas les restrictions au droit d'accès aux tribunaux découlant de l'art. 25a PA lui-même. Mais leur recours en vertu de l'art. 6 ne tombe pas sous l'interdiction générale des griefs de « quatrième instance ». Les tribunaux nationaux ont appliqué les conditions régissant la qualité pour agir *de manière arbitraire*,¹⁷⁷ portant atteinte à la substance même des droits des requérantes¹⁷⁸ garantis par l'art. 10 de la Constitution suisse et les art. 2 et 8 CEDH. Les requérantes estiment également que les tribunaux nationaux ont appliqué ces exigences de manière disproportionnée compte tenu de leur devoir de prendre en considération la nature des droits en cause, comme exposé de manière détaillée dans la requête (MC ch. 45-47).
- 173 Pour rappel, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral sont tous deux arrivés *arbitrairement* à la conclusion que les actions des requérantes constituaient une *actio popularis*, chacun

¹⁷⁷ Voir par exemple *García Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, §§ 28-29 ; *Naït- Liman* (nbp 85), § 116.

¹⁷⁸ Voir par exemple *Ashingdane c. Royaume-Uni*, n° 8225/78, § 57 ; *Naït- Liman* (nbp 85), § 114.

avec un argument différent, également arbitraire. L'appréciation du TAF selon laquelle les requérantes n'ont pas été « particulièrement » touchées par les effets des changements climatiques (requête doc. 17, sections 7.4.2 et 7.4.2) est clairement contredite par les meilleures connaissances scientifiques disponibles et les certificats médicaux produits par les requérantes (voir requête doc. 16, section 2.1.2). L'argument du Tribunal fédéral, selon lequel il reste encore du temps pour lutter contre les changements climatiques dangereux, est tout aussi contraire à l'état des connaissances scientifiques. Se fondant sur cet argument, le Tribunal fédéral a retenu que les droits des requérantes ne sont pas touchés avec l'intensité requise, de sorte que leurs actions visent à faire examiner de manière abstraite les mesures de protection du climat du pays (requête doc. 19, section 5.5). Comme exposé une fois de plus dans les OF, il ne reste plus de temps pour prendre les mesures nécessaires si l'on veut limiter le réchauffement à 1,5°C (OF section 3.3.9).

- 174 Il ne fait aucun doute que la protection des droits de l'homme individuels est du ressort des tribunaux. La Convention a pour but de protéger les droits de toutes les personnes, y compris les personnes et les groupes vulnérables. Les droits de l'homme individuels des membres d'un groupe vulnérable, ou de requérants individuels vulnérables, ne peuvent guère être effectivement protégés par des moyens démocratiques, puisque les décisions démocratiques se prennent à la majorité (voir également OF section 3.1).
- 175 La protection des droits de l'homme individuels est également du ressort des tribunaux suisses (voir le défendeur, ch. 142).

L'art. 190 de la Constitution suisse ne fait pas obstacle au contrôle judiciaire des droits garantis par la Convention. Dans l'arrêt PKK,¹⁷⁹ le Tribunal fédéral a résolu les problèmes posés par l'absence de compétence constitutionnelle des tribunaux suisses dans une affaire mettant en cause des droits de la Convention. Dans ce cas, le Tribunal fédéral a jugé qu'en cas de conflit entre des lois fédérales et un droit garanti par la Convention, il appliquera la CEDH. Ainsi, en ce qui concerne les droits garantis par la Convention, le Tribunal fédéral effectue un contrôle de constitutionnalité bien que ce ne soit pas prévu par la Constitution.¹⁸⁰ Par ailleurs, saisi d'un recours, le Tribunal fédéral doit examiner les lois fédérales sous l'angle de leur compatibilité avec la Constitution suisse et peut déclarer le droit fédéral inconstitutionnel.¹⁸¹ En d'autres termes, l'art. 190 de la Constitution suisse n'interdit pas aux tribunaux de contrôler la constitutionnalité des lois fédérales, il leur ordonne simplement d'appliquer ces lois indépendamment de leur constitutionnalité.¹⁸² Il a été suggéré que si une inconstitutionnalité est constatée, le Parlement est tenu d'adapter la loi fédérale ultérieurement ; à tout le moins, le Parlement réagit généralement à ce genre de jugements.¹⁸³ En outre, une *obligation positive de protection* peut donner lieu à un droit *exécutable* à protection si les mesures

¹⁷⁹ Tribunal fédéral suisse, ATF 125 II 417 consid. 4.d.

¹⁸⁰ KELLER/WEBER, Folgen für den Grundrechtsschutz und verfassungsrechtliche Gültigkeit der « Selbstbestimmungs Initiative », Pratique juridique actuelle 8/2016, p. 1010.

¹⁸¹ EPINEY, art. 190 Cst., in: WALDMANN/BELSER/EPINEY (édit.), Bundesverfassung, Bâle 2015, n° 35 ad art. 190.

¹⁸² FF 2010 1989, Renforcement du contrôle préventif de la conformité au droit. Rapport du Conseil fédéral suisse, 5 mars 2010, citant le Tribunal fédéral suisse, ATF 128 II 249 consid. 5.4, p. 263 ; ATF 123 V 310 consid. 6b/bb, p. 322 ; ATF 123 II 11 consid. 2 ; ATF 117 Ib 367 consid. 2f, p. 373.

¹⁸³ EPINEY (nbp 181), n° 36 ad art. 190.

nécessaires peuvent être définies sans être concrétisées dans une loi fédérale.¹⁸⁴

2.5. Question 4 : Les requérantes avaient-elles à leur disposition un recours effectif au sens de l'art. 13 CEDH concernant les violations alléguées des art. 2 et 8 ?

2.5.1. Réponse à la question de la Cour

176 Les requérantes ont fait valoir dans leur requête (MC section 3.3) qu'elles n'ont pas eu à leur disposition un recours effectif au sens de l'art. 13 CEDH concernant les violations alléguées des art. 2 et 8 CEDH. Les requérantes réitèrent pleinement les déclarations faites dans la requête.

2.5.2. Réponse à l'argumentation du défendeur

177 Le défendeur allègue que les requérantes contestent la loi sur le CO₂ (ch. 149).

178 Les requérantes estiment que ce n'est pas le cas. Leur requête adressée en 2016 au Gouvernement défendeur visait à ce qu'il cesse ses *omissions dans le domaine de la protection du climat* et rende une décision en vertu de l'art. 25a PA (et de l'art. 6, al. 1 et de l'art. 13 CEDH, voir requête doc. 14 et MC section 1.6). Les requérantes ont exigé qu'afin de mettre un terme à ses omissions illicites (autrement dit des « actes matériels » au sens de l'art. 25a PA), le Gouvernement défendeur agisse efficacement et de façon préventive pour les protéger contre les effets des températures en augmentation, soit des canicules plus fréquentes et plus fortes. Au cours de la procédure interne, ni le Gouvernement défendeur ni les tribunaux nationaux n'ont contesté que les omissions en matière de protection du climat peuvent être considérées comme

¹⁸⁴ WALDMANN, art. 35 Cst., in: WALDMANN/BELSER/EPINEY (édit.), Bundesverfassung, Bâle 2015, n° 35 ad art. 190, avec les références citées.

des actes matériels au sens de l'art. 25a PA (voir requête doc. 15, section 1.1 ; doc. 17, section 6.2 ; doc. 19, section 4.2). Tous les actes de ce type de la part du gouvernement ou de l'exécutif tombent sous le coup de l'art. 13 CEDH.¹⁸⁵

179 Le défendeur allègue également que puisque l'art. 6 CEDH n'est pas applicable, l'art. 13 CEDH ne l'est pas non plus (ch. 150).

180 Les requérantes estiment que l'art. 6 CEDH est applicable (voir ci-dessus section 2.4.1). Elles estiment également que si la Cour devait déclarer que l'art. 6 CEDH n'est pas applicable, cela ne rendrait pas inutile l'examen de l'art. 13 CEDH, puisque l'art. 6 CEDH est considéré comme une *lex specialis* par rapport à l'art. 13 CEDH.¹⁸⁶

181 Contrairement à ce que prétend le défendeur (ch. 152), la possibilité de déposer un recours ne constitue pas en soi un recours effectif. Comme indiqué plus haut, les griefs des requérantes n'ont pas été examinés quant au fond car les juridictions nationales ont appliqué arbitrairement les conditions régissant la qualité pour agir (voir supra, ch. 173). L'art. 13 CEDH garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de se prévaloir des droits et libertés de la Convention, tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés.¹⁸⁷ Il exige donc un recours interne habilitant « l'instance nationale compétente » à connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié. Le recours doit être « effectif » en pratique comme en droit.¹⁸⁸ Et, plus particulièrement, un tel recours doit être à disposition dès

¹⁸⁵ *Al-Nashif c. Bulgarie*, n° 50963/99, § 137 ; *Wille c. Liechtenstein* [GC], n° 28396/95, §§ 76-78.

¹⁸⁶ Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 13, 30 avril 2021, § 140.

¹⁸⁷ *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 67.

¹⁸⁸ Voir *Wille* (nbp 185), § 75.

qu'il existe un grief « défendable » en vertu de la Convention.¹⁸⁹

Un « grief défendable » peut se fonder sur une constatation de violation de la Convention, mais cette constatation n'est pas une condition *sine qua non*.¹⁹⁰ En l'espèce, compte tenu de la nature des griefs formulés en vertu des art. 2, 6 et 8 CEDH, les requérantes estiment qu'un « grief défendable » existe bel et bien et que le défendeur était dès lors tenu de veiller à ce qu'elles aient accès à un recours effectif.

182 Le défendeur soulève en outre la possibilité d'intenter une procédure en responsabilité contre le défendeur et de demander réparation du dommage subi par elles (ch. 153).

183 À cet égard, il convient de relever que la Cour a observé que l'obligation positive de l'État de prendre des mesures propres à assurer aux requérants le respect de leur vie familiale *pourrait être rendue illusoire* si les intéressés *ne disposaient à cet égard que d'un recours indemnitaire*, susceptible d'aboutir uniquement à un *octroi a posteriori d'une réparation pécuniaire*.¹⁹¹

184 En l'espèce, il est clair que le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée et familiale des requérantes risquent de devenir illusoires si elles (voire leurs descendants) ne pouvaient prétendre qu'à une indemnisation financière *a posteriori* pour les atteintes à leur vie et à leur santé qu'elles ont souffert en raison des émissions excessives de GES, surtout compte tenu du caractère irréversible des changements climatiques (voir MC ch. 31). Dans les affaires de responsabilité de l'État, les tribunaux peuvent

¹⁸⁹ *Rotaru* (nbp 187), § 67 ; *Mugemangango c. Belgique* [GC], n° 310/15, § 130.

¹⁹⁰ *Tanrikulu c. Turquie* [GC], n° 23763/94, § 118.

¹⁹¹ *Macready c. République tchèque*, n° 4824/06 et 15512/08, § 48.

uniquement accorder des dommages-intérêts, mais non ordonner la suppression d'une situation illicite.¹⁹²

185 Par ailleurs, la doctrine suisse relève qu'une personne concernée par un acte matériel peut *même être tenue* d'exiger une décision au sens de l'art. 25a PA pour éviter de répondre ultérieurement dans une procédure en responsabilité de l'État du non-accomplissement de son devoir de minimiser le dommage.¹⁹³

186 En tout état de cause, le défendeur n'a pas démontré que les requérantes auraient eu des chances de succès en empruntant cette voie de recours devant les juridictions nationales.¹⁹⁴

3. Conclusion

187 Les conséquences néfastes du changement climatique menacent les droits à la vie et à la santé des requérantes, membres d'un groupe particulièrement vulnérable. Afin de respecter les droits humains des requérantes, le défendeur est tenu de prendre des mesures urgentes, utiles et ambitieuses pour atténuer les changements climatiques, par la préparation, l'adoption et l'application de plans d'action climatiques ambitieux afin de limiter le réchauffement mondial à 1,5°C maximum.

188 Il ne fait aucun doute que la protection des droits de l'homme individuels est du ressort des tribunaux. La Convention a pour but de protéger les droits de toutes les personnes, y compris les personnes et les groupes vulnérables. Les droits de l'homme individuels des membres d'un groupe vulnérable, ou de requérants individuels vulnérables, ne peuvent guère être effectivement protégés par des moyens démocratiques, puisque les décisions démocratiques se prennent à la majorité. En outre,

¹⁹² KELLER/CIRIGLIANO (nbp 70), p. 844 ; *Di Sarno et autres* (nbp 69), § 87.

¹⁹³ KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN (nbp 71), n° 436.

¹⁹⁴ Voir *Di Sarno et autres* (nbp 69), § 87.

les requérantes estiment que la Convention ne saurait être contournée par une référence à la démocratie.

4. Requêtes adressées à la Cour

Sur la base de la requête, des Observations relatives aux faits et des éléments exposés ci-dessus, les requérantes prient respectueusement la Cour de déclarer que :

- (1) Toutes les requérantes ont le statut de victime et leurs actions sont recevables en vertu des art. 34 et 35 CEDH.
- (2) Le défendeur n'a pas protégé les droits à la vie et à la vie privée des requérantes en vertu des art. 2 et 8 CEDH, faute d'avoir adopté le cadre législatif et administratif nécessaire pour faire sa part afin de prévenir un réchauffement climatique de plus de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle. Un tel cadre inclut notamment les éléments suivants :
 - a. veiller à avoir en 2030 un niveau d'émissions de gaz à effet de serre net négatif par rapport à 1990 ;
 - b. réduire les émissions intérieures de 61 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2030 et les ramener à zéro net d'ici 2050, en tant que composante intérieure de a ;
 - c. prévenir et réduire les émissions survenant à l'étranger imputables directement ou indirectement au défendeur dans une mesure compatible avec une limite de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle ;
 - d. éliminer de manière permanente les émissions de gaz à effet de serre de l'atmosphère et les stocker dans des puits à GES sûrs au niveau écologique et social si, malgré a, b et c, des émissions de gaz à effet de serre continuent à se produire dans la sphère d'influence du défendeur ou si la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère dépasse un niveau compatible avec la limite de 1,5°C.

- (3) Le droit des requérantes d'avoir accès à un tribunal en vertu de l'art. 6 CEDH et leur droit à un recours effectif en vertu de l'art. 13 en relation avec les art. 2 et 8 CEDH ont été violés.

5. **Requêtes procédurales**

Compte tenu de la requête, des OF et des éléments exposés ci-dessus, les requérantes prient respectueusement la Cour de bien vouloir admettre les requêtes procédurales suivantes :

- (1) Que soit tenue une audience sur la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire, dans le cadre de laquelle les requérantes souhaitent produire une présentation PowerPoint.
- (2) Que conformément à l'art. 34, al. 4, let. a du Règlement de la Cour, le président de la chambre autorise les requérantes à utiliser l'allemand pour leurs observations orales.
- (3) Que les experts désignés par les deux parties et par la Cour, si elle souhaite désigner des experts, aient la possibilité de présenter des observations orales au cours de l'audience sur la recevabilité et le fond de l'affaire.

Zurich, le 13 octobre 2021

Nous vous prions de croire à l'assurance de notre considération distinguée.



Cordelia Christiane Bähr
lic. iur., LL.M. Public Law (LSE),
avocate



Martin Looser
Avocat

