



OSSERVATORIO SUL CONTENZIOSO EUROPEO DEI DIRITTI UMANI N. 3/2024

1. ARRÊT (GRANDE CHAMBRE) KLIMAVEREINSENIORINNENSCHWEIZ (KVSS) DU 9 AVRIL 2024 C. SUISSE. SUITE DU RÉSUMÉ DE L'ARRÊT.

1. La partie «En droit» de l'arrêt en question a été résumé dans l'observatoire concernant la jurisprudence de la Cour de Strasbourg du mois de mai 2024. Compte tenu de l'importance de cette affaire, et eu égard en particulier à l'argumentaire extrêmement étoffé fourni par la Cour dans cet arrêt, il a été décidé de différer le résumé de la partie consacrée aux principes essentiels dégagés par rapport aux multiples questionnements que pose l'urgence climatique. Ces principes visent notamment la problématique de l'accumulation des «Gas à Effet de Serre» (GES) dans l'atmosphère terrestre ainsi que l'intérêt à agir, devant la Cour, d'associations créées afin de poursuivre le but de la préservation d'un cadre de vie harmonieux de leurs associés concernant le climat. Lesdits principes sont reproduits aux paragraphes de 410 à 520 de l'arrêt; ils occupent à l'évidence une place centrale dans le raisonnement de la Cour.

2. Les *remarques liminaires* détaillées par la Cour donnent le ton d'un raisonnement qui se veut didactique, tout autant qu'inspiré. Les aspects principaux qui ont été mis en lumière, et qui vont constituer le soubassement du raisonnement juridique à partir duquel la Cour a construit tout son raisonnement, sont les suivants.

- «La Cour note d'emblée que la question du changement climatique est l'une des plus préoccupantes de notre époque. Si la cause principale du changement climatique se trouve dans l'accumulation de GES dans l'atmosphère terrestre, les conséquences pour l'environnement ainsi que les effets néfastes de ce phénomène sur les conditions de vie des individus et des différentes communautés humaines sont complexes et multiples» (par. 410).

- Compte tenu des limites de sa compétence telle que définie par la CEDH, la Cour estime être consciente du fait que, de manière générale, les mesures conçues pour lutter contre le changement climatique et ses effets néfastes nécessitent une action de la part du législateur, tant au niveau du cadre politique que dans divers domaines sectoriels et que «Dans une démocratie, qui représente un élément fondamental de l'ordre public européen, comme il ressort du préambule de la Convention ainsi que des principes de subsidiarité et de responsabilité partagée pareille action, dépend donc nécessairement du processus décisionnel démocratique» (par. 411). Partant, une intervention juridictionnelle, y compris de la Cour, ne peut remplacer les mesures qui doivent être prises par les pouvoirs législatif et exécutif, ou fournir un substitut à celles-ci.

-La Cour doit aussi tenir compte du fait que l'insuffisance de l'action passée de l'État pour lutter contre le changement climatique, insuffisance largement reconnue, se traduit à l'échelle mondiale par une aggravation des risques de conséquences négatives et des menaces – déjà reconnues par les États du monde entier – qui en découlent pour la jouissance des droits de l'homme. En l'occurrence, la Cour déclare se trouver saisie de questions inédites, dans la mesure où les questions juridiques soulevées par le changement climatique présentent d'importantes différences avec celles qui ont été traitées par elle jusqu'à aujourd'hui. En effet, la jurisprudence de la Cour relative aux questions environnementales a concerné des situations où les atteintes à l'environnement émanaient de sources spécifiques. Or, dans les affaires examinées, il était donc possible de localiser et d'identifier de manière raisonnablement certaine les personnes exposées aux dommages en cause, et, de manière générale, d'établir l'existence d'un lien de causalité entre la source identifiable du dommage en question et ses effets néfastes concrets sur un groupe d'individus.

-En matière de changement climatique global, les caractéristiques et circonstances principales sont très différentes car la source du dommage n'est ni unique ni spécifique. En effet, les émissions produites par le GES deviennent nuisibles à l'issue d'un enchaînement d'effets complexe et ne connaissent pas les frontières nationales.

-Les phénomènes induits par ces émissions sont eux-mêmes sources de catastrophes telles qu'incendies, inondations, glissements de terrain et avalanches. Le danger immédiat pour les êtres humains naît de ce type de conséquences de telles ou telles conditions climatiques.

- La décarbonation des systèmes économiques et des modes de vie passe nécessairement par la transformation complète et profonde de différents secteurs. De ce fait, les politiques de lutte contre le changement climatique posent inévitablement des questions d'adaptation sociale et de répartition de l'effort entre les générations, ce qui concerne aussi bien les différentes générations de personnes vivant actuellement que les générations futures.

- Si les obligations juridiques que la Convention impose aux États concernent les personnes vivant actuellement qui, au moment considéré, relèvent de la juridiction de telle ou telle Partie contractante, il n'en reste pas moins clair que les générations futures risquent de supporter le fardeau croissant des conséquences des manquements et omissions d'aujourd'hui dans la lutte contre le changement climatique, et que cependant elles n'ont nulle possibilité de participer aux processus décisionnels actuels en la matière.

- Même si, à plus long terme, le changement climatique représente un risque pour l'existence même de l'humanité, il n'en reste pas moins qu'à court terme, la nécessité de lutter contre ce phénomène implique divers conflits des processus décisionnels démocratiques, complétés par un contrôle des juridictions nationales et de la Cour. De ce fait la Cour estime approprié d'adopter une approche qui reconnaisse et prenne en compte les particularités du phénomène en cause et qui soit ajustée à ses caractéristiques spécifiques.

3. Avant de se pencher sur les questions soulevées en l'espèce par l'affaire *KVSS*, la Cour a abordé certaines *considérations générales relatives aux litiges relatifs au changement climatique* sous les angles suivants : causalité, preuve, changement climatique et jouissance des droits protégés par la CEDH, obligations positives face au changement climatique, part de responsabilité de l'Etat, portée de l'appréciation de la Cour, principes pertinents d'interprétation de la CEDH.

- *Causalité*. Selon la Cour, la spécificité des litiges relatifs au changement climatique tient à ce que ceux-ci ne portent pas sur des questions environnementales locales associées à une source unique de dommage mais sur un problème global plus complexe. Ainsi

«La première dimension de la causalité concerne le lien entre, d'une part, les émissions de GES – et l'accumulation de GES qui en résulte dans l'atmosphère mondiale – et, d'autre part, les diverses manifestations du changement climatique. Cette question relève de la connaissance et de l'évaluation scientifiques. La deuxième dimension a trait au lien entre les divers effets néfastes du changement climatique et les risques qu'ils font peser aujourd'hui et feront peser à l'avenir sur l'exercice des droits de l'homme. De manière générale, cet aspect relève de la question juridique de savoir comment considérer l'étendue de la protection des droits de l'homme face aux conséquences pour l'être humain d'une dégradation actuelle ou d'un risque de dégradation de ses conditions de vie. La troisième dimension concerne le lien, au niveau individuel, entre, d'une part, un dommage ou risque de dommage touchant supposément des personnes ou groupes de personnes spécifiques et, d'autre part, les actes ou omissions des autorités de l'État qui se trouve visé par une plainte fondée sur les droits de l'homme. La quatrième dimension porte sur l'attribuabilité de la responsabilité, quant aux effets néfastes du changement climatique, qu'invoquent des individus ou des groupes contre un État donné, eu égard au fait que de multiples acteurs contribuent aux quantités et aux effets globaux des émissions de GES» (par. 425).

- *Preuve*. La Cour indique dès l'abord qu'en matière environnementale les données scientifiques à étudier par la juridiction appelée à en connaître sont complexes. L'une des caractéristiques principales des affaires relatives au changement climatique est la nécessité pour la juridiction appelée à en connaître d'étudier un ensemble de données scientifiques complexes. A cet égard, la Cour souligne qu'elle attache une importance particulière aux conclusions des juridictions et des autres autorités internes compétentes pour l'établissement des circonstances factuelles des affaires qui lui ont été soumises tout en rappelant qu'elle n'est pas liée par les constatations factuelles des tribunaux nationaux et qu'elle peut s'en écarter lorsque les circonstances d'une affaire particulière rendent cela inévitable.

- *Changement climatique et jouissance des droits protégés par la CEDH*. La Cour relève que la dégradation de l'environnement peut entraîner et a entraîné des effets négatifs graves et potentiellement irréversibles sur la jouissance des droits de l'homme ce qui se trouve confirmé par des études scientifiques qui sont à la base d'engagements internationaux assumés par de nombreux États. La Cour donc ne saurait ignorer ces évolutions et ces considérations, ce d'autant que la CEDH est un instrument vivant qui doit être interprété à la lumière des conditions de vie actuelles, auxquelles il y a lieu d'intégrer l'évolution du droit international, de façon à refléter le niveau d'exigence croissant en matière de protection des droits de l'homme, lequel implique une plus grande fermeté dans l'appréciation des atteintes aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. En particulier, l'article 8 de la CEDH peut entrer en jeu en raison d'effets néfastes non seulement sur la santé des individus mais aussi sur leur bien-être et leur qualité de vie. A cet égard, la Cour tient à rappeler que l'article 8 peut trouver à s'appliquer dans les affaires relatives à l'environnement, que la pollution en question soit directement causée par l'État ou que la responsabilité de ce dernier découle de l'absence de réglementation adéquate de l'industrie privée. Partant,

«La Cour procédera à l'analyse des questions soulevées en l'espèce en considérant comme établie l'existence d'indications suffisamment fiables de ce que le changement climatique anthropique existe, qu'il représente actuellement et pour l'avenir une grave menace pour la jouissance des droits de l'homme garantis par la Convention, que les États en ont conscience et sont capables de prendre des mesures pour y faire face efficacement, que les risques pertinents devraient être moindres si le réchauffement est limité à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et si des mesures sont prises d'urgence, et que les efforts mondiaux

actuels en matière d'atténuation ne suffisent pas pour assurer la réalisation de ce dernier objectif» (par. 436).

- *Causalité et obligations positives face au changement climatique.* En ce qui concerne l'applicabilité de l'article 8 en matière de dommages environnementaux, cette causalité résulte non seulement d'une atteinte effective à la santé ou au bien-être d'un requérant, mais aussi du risque de pareils effets, lorsque ce risque présente un lien suffisamment étroit avec la jouissance par le requérant des droits garantis par l'article 8. Dans ce cas, il incombe à l'Etat de prendre des mesures propres à assurer la protection effective des personnes susceptibles d'être exposées aux risques inhérents à l'activité dommageable. Selon la Cour, en matière de changement climatique, la spécificité de la question de la causalité est plus marquée dans la mesure où les effets néfastes et les risques pour des individus ou groupes d'individus particuliers vivant en un lieu donné résultent de l'ensemble des émissions mondiales de GES, et les émissions provenant d'un pays donné ne représentent qu'une partie des causes du dommage.

- *Part de responsabilité de l'État.* Bien qu'il soit évident que le dérèglement climatique soit un phénomène mondial qui mérite d'être traité au niveau international par l'ensemble des États, la Cour souligne que chaque État a sa propre part de responsabilité s'agissant de prendre des mesures pour faire face au changement climatique et que l'adoption de ces mesures est déterminée par les capacités propres de l'État concerné, et non par une action (ou omission) particulière de tout autre État. Partant, un État défendeur ne doit pas se soustraire à sa responsabilité en mettant en avant celle d'autres États, qu'il s'agisse ou non de Parties contractantes à la CEDH. En effet, la juridiction au sens de l'article 1 étant principalement territoriale, chaque État, dans le cadre de sa propre juridiction territoriale, a ses propres responsabilités en matière de changement climatique. Ainsi

«Ce qui est important et suffisant pour engager la responsabilité de l'État, c'est plutôt le constat que des mesures raisonnables que les autorités internes se sont abstenues de prendre auraient eu une chance réelle de changer le cours des événements ou d'atténuer le préjudice causé» (par. 444).

- *Portée de l'appréciation de la Cour.* La Cour rappelle qu'aucun article de la CEDH ne garantit spécifiquement une protection générale de l'environnement en tant que tel. Elle rappelle aussi avoir pointé dans sa jurisprudence une double perspective :

d'une part, assurer la protection des droits garantis par la CEDH et, d'autre part, tenir dûment compte des préoccupations environnementales dans l'appréciation des buts légitimes et la mise en balance des droits et intérêts en jeu dans le cadre de l'application de la CEDH et qu'il convient d'appréhender la pertinence des récentes initiatives internationales en faveur de la reconnaissance d'un droit fondamental à un environnement propre, sain et durable. La Cour note que dans le contexte de la présente affaire, il peut être difficile d'opérer une nette distinction entre les questions de droit et les questions d'opportunité ou de choix politiques, et elle garde donc à l'esprit le rôle fondamentalement subsidiaire du mécanisme de la Convention, compte tenu en particulier de la complexité des questions qui sont en jeu lorsqu'il s'agit d'adopter des décisions relatives à l'environnement. Ce, d'autant que les autorités nationales jouissent d'une légitimité démocratique directe et se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les besoins et contextes pertinents. Il s'ensuit que la compétence de la Cour pour connaître de litiges relatifs au changement climatique ne peut, par principe, être exclue. En effet,

«Compte tenu de la nécessité de répondre à l'urgence de la menace que constitue le changement climatique et eu égard au consensus général selon lequel ce changement est une

préoccupation commune de l'humanité, il y a du sens dans la thèse avancée par les rapporteurs spéciaux des Nations unies selon laquelle la question n'est plus de savoir si les juridictions de protection des droits de l'homme doivent examiner les conséquences des dommages environnementaux sur la jouissance des droits de l'homme, mais comment elles doivent le faire » (par. 451).

- *Principes pertinents d'interprétation de la CEDH.* La Cour se penche d'emblée sur la question, soulevée par le gouvernement défendeur et visant le principe d'une « interprétation harmonieuse et évolutive de la CEDH » à la lumière des directions que prennent les règles et principe du droit international de l'environnement. L'avis du gouvernement, partagé par la plupart des gouvernements intervenus à son appui, est que

«Les principes de l'interprétation harmonieuse et évolutive de la Convention ne doivent pas servir à justifier une interprétation qui ferait de la Convention un mécanisme international de contrôle juridictionnel dans le domaine du changement climatique, et qui changerait les droits consacrés par la Convention en droits visant à lutter contre ce phénomène» (par. 453).

A cet égard, la Cour est d'avis qu'elle n'est compétente que pour contrôler le respect de la CEDH mais qu'il n'en reste pas moins que

«Dans l'interprétation et l'application des droits protégés par la Convention, la Cour peut et doit tenir compte non seulement des éléments factuels et de l'évolution des circonstances ayant une incidence sur la jouissance des droits en question, mais aussi des instruments juridiques pertinents que la communauté internationale élabore pour répondre à ces éléments.» (par. 455).

En effet,

«La Cour ne saurait ignorer l'existence d'éléments scientifiques très préoccupants et du consensus international croissant quant aux graves effets du changement climatique sur la jouissance des droits de l'homme. Cette considération se rapporte en particulier au consensus qui émane des mécanismes de droit international auxquels les États membres ont volontairement adhéré et aux obligations et engagements qu'ils ont ainsi contractés, notamment au titre de l'Accord de Paris. La Cour doit garder à l'esprit ces éléments d'appréciation en opérant son analyse sous l'angle de la Convention» (par. 456).

4. La Cour examine ensuite la délicate question relative à la *qualité de victime des requérantes* (personne morale et physiques). En ce qui concerne notamment les personnes physiques, elle réaffirme notamment les principes suivants.

- La CEDH ne reconnaît pas l'«*actio popularis*». La Cour n'a pas normalement pour tâche d'examiner dans l'abstrait la législation et la pratique pertinentes, mais de rechercher si la manière dont elles ont été appliquées au requérant ou l'ont touché a donné lieu à une violation de CEDH. Cet instrument n'autorise pas les particuliers ou les groupes de particuliers à se plaindre d'une disposition de droit interne simplement parce qu'il leur semble, sans qu'ils en aient directement subi les effets, qu'elle enfreint la Convention.

- Toutefois, la notion de victime doit, comme les autres dispositions de la CEDH, faire l'objet d'une interprétation évolutive à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui, car une approche par trop formaliste de la notion de victime rendrait inefficace et illusoire la protection des droits garantis par la Convention

- Pour relever de la catégorie des victimes directes, le requérant doit pouvoir démontrer qu'il a «subi directement les effets» de la mesure litigieuse. Cela implique qu'il ait été personnellement et effectivement touché par la violation (alléguée) de la CEDH.

- L'article 34 de la CEDH vise non seulement la ou les victimes directes de la violation alléguée, mais encore toute victime indirecte à qui cette violation causerait un préjudice ou qui aurait un intérêt personnel valable à obtenir qu'il y soit mis fin.

- Par la catégorie de victimes «potentielles» la Cour a désigné dans sa jurisprudence, dans certaines circonstances, les victimes qui affirment être ou avoir été touchées par la mesure générale litigieuse et, dans d'autres circonstances, celles qui affirment qu'une telle mesure pourrait les toucher à l'avenir.

- En particulier la Cour rappelle avoir estimé qu'il ne suffisait pas qu'un requérant se plaigne d'une atteinte générale à l'environnement. Ainsi,

«Selon sa jurisprudence actuelle dans ce domaine, pour pouvoir prétendre à la qualité de victime, le requérant doit démontrer qu'il subit les effets du dommage ou du risque environnemental dénoncé. Les critères sur lesquels la Cour s'appuie pour reconnaître la qualité de victime tiennent surtout compte d'éléments tels que le seuil minimum de gravité du dommage en cause, la durée de ce dommage et l'existence d'un lien suffisant avec le ou les requérants, notamment, dans certains cas, une proximité géographique entre l'intéressé et l'atteinte litigieuse à l'environnement» (par. 472).

- Quant à la qualité pour agir des associations, la Cour rappelle qu'une association ne peut pas en principe se fonder sur des considérations de santé pour arguer d'une violation de l'article 8 et, en général, elle ne peut se plaindre de nuisances ou troubles que seules des personnes physiques peuvent ressentir. Toutefois,

«Si d'ordinaire la Cour n'accorde pas la qualité de victime à une association en l'absence de mesure touchant celle-ci directement, quand bien même les intérêts de ses membres pourraient être en jeu, il arrive toutefois que des « considérations spéciales » justifient qu'une association représente des individus même en l'absence de pareille mesure» (par. 475).

Quant à la qualité de victime et à la qualité pour agir des individus dans le contexte du changement climatique la Cour note ce qui suit.

- «Il existe des données scientifiques convaincantes démontrant que le changement climatique a déjà contribué à une augmentation de la morbidité et de la mortalité, spécifiquement parmi certaines catégories plus vulnérables, qu'il engendre bel et bien de tels effets et qu'en l'absence d'une action résolue des États il risque d'évoluer jusqu'à devenir irréversible et catastrophique» (par. 478).

- «Les États, qui peuvent agir sur les causes du changement climatique anthropique, ont reconnu les effets néfastes de ce phénomène et se sont engagés – selon leurs responsabilités communes mais différenciées et leurs capacités respectives – à prendre les indispensables mesures d'atténuation (aux fins de la réduction des émissions de GES) et d'adaptation (aux fins de l'adaptation au changement climatique et de la limitation de son impact). Ces considérations font apparaître qu'il peut exister un lien de causalité juridiquement pertinent entre des actions ou omissions de l'État (qui provoquent le changement climatique ou n'y remédient pas) et le dommage touchant des individus » (Ibid.).

- «Eu égard à la nature du changement climatique et aux divers effets néfastes et risques futurs qu'il comporte, la somme des personnes touchées, de manières différentes et à des degrés divers, est indéterminée. La résolution de la crise climatique nécessite et passe par un ensemble complet et complexe de politiques de transformation englobant des mesures législatives, réglementaires, fiscales, financières et administratives, ainsi que des investissements publics et privés. Les questions cruciales découlent de l'inaction, ou d'actions inadéquates – autrement dit, de manquements. Sur des points clés, les carences se situent au niveau du cadre législatif ou réglementaire pertinent» (par. 478).

Il s'ensuit qu'à cet égard

«La nécessité d'une approche particulière de la qualité de victime, et de sa délimitation, découle donc du fait que les griefs peuvent concerner des actes ou omissions relatifs à différents types de mesures générales, dont les conséquences ne se limitent pas à certains individus ou groupes identifiables mais touchent plus largement la population. L'issue d'une procédure judiciaire, dans ce cadre, a nécessairement des effets qui dépassent les droits et intérêts d'un individu ou groupe d'individus particulier, et elle est par nature orientée vers l'avenir, c'est-à-dire vers ce qu'il faut faire pour assurer efficacement une atténuation des effets néfastes du changement climatique ou une adaptation à ses conséquences» (par. 479).

Partant, la question à traiter par la Cour dans la présente affaire climatique:

«Consiste à déterminer de quelle manière et dans quelle mesure les allégations sur l'existence d'un préjudice qui serait lié à des actions et/ou omissions de l'État en matière de changement climatique et qui toucherait les droits conventionnels d'individus (tels le droit à la vie garanti par l'article 2 et/ou le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8) peuvent être examinées sans que soit remise en cause l'exclusion de l'actio popularis dans le système de la Convention ni que soit méconnue la nature de la fonction judiciaire de la Cour, qui est par définition réactive et non proactive» (par. 481).

Dans la foulée, la Cour aborde un des thèmes centraux de cette partie introductive où des principes directeurs sont développés, partie destinée à clarifier une situation des plus délicates concernant la notion de victime en développant un argumentaire des plus solides. La Cour part principalement de ces rappels jurisprudentiels.

- La jurisprudence relative à la qualité de victime repose sur l'existence d'un effet direct, ou d'un risque réel d'effet direct, de l'action ou de l'omission alléguée sur le requérant.

- Dans le domaine du changement climatique, chacun peut, d'une manière ou d'une autre et dans une certaine mesure, être directement touché ou être exposé à un risque réel d'être directement touché par les effets néfastes du phénomène en cause.

- Toutefois admettre sans réserve suffisante et prudente l'existence de la qualité de victime face au changement climatique ne se concilierait guère avec l'exclusion de l'actio popularis dans le mécanisme de la Convention, ni avec le fonctionnement effectif du droit de recours individuel.

- Eu égard aux spécificités du changement climatique, pour établir les critères déterminant la qualité de victime, la Cour s'appuiera sur des éléments de distinction tels qu'un niveau et une gravité particuliers caractérisant les risques de conséquences négatives du changement climatique touchant la ou les personnes en question, et elle tiendra compte du caractère impérieux de leur besoin de protection individuelle.

A cet égard, voici le cadre interprétatif retenu par la Cour

«Pour pouvoir prétendre à la qualité de victime au regard de l'article 34 de la Convention, dans le cadre de griefs liés à un dommage ou un risque de dommage découlant de manquements supposés de l'État dans la lutte contre le changement climatique, un requérant doit démontrer qu'il a été personnellement et directement touché par les manquements qu'il dénonce. Il reviendra alors à la Cour d'établir, à la lumière des principes relatifs aux questions de preuve exposés ci-dessus les éléments suivants concernant la situation du requérant:

a) le requérant doit être exposé de manière intense aux effets néfastes du changement climatique: un niveau et une gravité notables doivent caractériser les (risques de) conséquences négatives d'une action ou inaction des pouvoirs publics pour le requérant; et

b) il faut qu'il y ait un besoin impérieux d'assurer la protection individuelle du requérant, en raison de l'absence de mesures raisonnables ou adéquates de réduction du dommage.» (par. 487).

Compte tenu de ce que le seuil à atteindre pour satisfaire à ces critères est particulièrement élevé la Cour tiendra dûment compte de circonstances telles que la situation prévalant au niveau local et l'existence de particularités et vulnérabilités individuelles. En particulier,

«L'analyse de la Cour inclura aussi, de manière non exhaustive, des considérations concernant : la nature et l'objet du grief que le requérant tire de la Convention, le caractère réel/lointain et/ou la probabilité des effets négatifs du changement climatique dans le temps, l'impact spécifique sur la vie, la santé ou le bien-être du requérant, l'ampleur et la durée des effets néfastes, la portée du risque (localisé ou général), et la nature de la vulnérabilité du requérant» (par. 488).

5. La Cour aborde ensuite la question relative à la *qualité pour agir des associations* (personnes morales). Elle formule les observations que voici.

«Dans les sociétés actuelles, lorsque les citoyens sont confrontés à des actes administratifs spécialement complexes, le recours à des entités collectives telles que les associations représente l'un des moyens accessibles, parfois le seul, dont ils disposent pour assurer une défense efficace de leurs intérêts particuliers. Cela vaut particulièrement face au changement climatique, qui est un phénomène mondial et complexe. Les causes de celui-ci sont multiples, et ses effets néfastes ne préoccupent pas qu'un individu ou groupe d'individus en particulier mais sont en fait « un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière ». De plus, dans ce domaine où la répartition de l'effort entre les générations revêt une importance particulière, l'action collective menée par le biais d'associations ou d'autres groupes d'intérêt peut constituer l'un des seuls moyens qui permette aux personnes qui sont nettement défavorisées sur le plan de la représentation de faire entendre leur voix et de tenter d'influer sur les processus décisionnels pertinents» (par. 489).

La Cour ajoute que ces observations générales ont trouvé leurs expressions dans des instruments internationaux tels que la Convention d'Aarhus, texte qui prévoit, entre autres, que «chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures». D'autre part cette convention (ratifiée par la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe), souligne également l'importance du rôle que jouent les organisations non gouvernementales en matière de protection de l'environnement. De plus, la Cour relève que l'Union européenne (UE) a développé un ensemble d'instruments juridiques concernant l'application de la Convention d'Aarhus et ajoute que la Cour de Luxembourg (CJUE) a dit que l'article 9 § 3 de la Convention d'Aarhus doit être lu conjointement avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et interprété de manière à ce qu'une « organisation de défense de l'environnement dûment constituée et fonctionnant conformément aux exigences prévues par le droit national » puisse contester une mesure ayant une incidence sur l'environnement. A partir de ces constatations la Cour a mis en exergue les principes que voici.

- Premièrement, il est nécessaire d'établir et de maintenir une distinction entre la qualité de victime des individus et la qualité pour agir de représentants qui interviennent pour le compte de personnes se plaignant d'une violation de leurs droits conventionnels Par la force

des choses, la possibilité d'accorder la qualité de victime à une association pour toute question de fond relevant de l'article 2 et/ou de l'article 8 de la Convention se trouve de ce fait limitée.

- Deuxièmement, la société contemporaine a évolué en ce qui concerne la reconnaissance de l'importance que revêt la possibilité pour des associations de saisir les tribunaux de problèmes liés au changement climatique pour le compte de personnes touchées. En particulier, la Cour note que les circonstances liées aux contentieux climatiques nationaux montrent que les associations figurent régulièrement comme l'un des demandeurs, parfois comme seul demandeur, ou comme intervenant clé dans l'affaire.

Sur le point considéré, la Cour estime ce qui suit.

« Les considérations particulières liées au changement climatique plaident pour que l'on reconnaisse aux associations la possibilité, sous certaines conditions, d'avoir qualité pour représenter devant la Cour les adhérents dont elles allèguent qu'ils ont été ou seront touchés dans leurs droits » (par. 498).

En effet

« On peut envisager qu'une association ait qualité pour agir devant la Cour quand bien même elle ne pourrait se prétendre elle-même victime d'une violation de la Convention. » (*Ibidem*).

Et la Cour d'ajouter ces considérations.

« La nature particulière du changement climatique, sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière, et la nécessité de favoriser la répartition intergénérationnelle de l'effort dans ce domaine militent également en faveur de l'octroi aux associations de la qualité pour agir dans les affaires climatiques portées devant la Cour. Étant donné l'urgence de la lutte contre les effets néfastes du changement climatique et la gravité des conséquences de ce phénomène, notamment le grave risque d'irréversibilité, les États doivent engager une action adéquate, en particulier par l'adoption de mesures générales propres à garantir les droits conventionnels non seulement aux personnes qui sont actuellement touchées par le changement climatique, mais aussi à celles qui relèvent de leur juridiction et dont l'exercice desdits droits pourrait être gravement et irrévocablement compromis à l'avenir si rien n'est fait en temps voulu. Aussi la Cour estime-t-elle opportun, dans ce contexte spécifique, de reconnaître l'importance d'autoriser une association à recourir à l'action en justice dans le but d'obtenir la protection des droits fondamentaux des personnes qui sont ou qui risquent d'être touchées par les effets néfastes du changement climatique, plutôt que de se reposer exclusivement sur des procédures entamées par chaque individu pour son propre compte. » (par. 499).

Estimant que l'exclusion de l'actio popularis dans le cadre de la CEDH impose de subordonner à certaines conditions la possibilité pour les associations de la saisir, la Cour détermine si une association a qualité pour agir devant elle dans le domaine en question à partir des éléments suivants. Ainsi, une association

a) doit avoir été légalement constituée dans le pays concerné ou avoir la qualité pour agir dans ce pays;

b) être en mesure de démontrer qu'elle poursuit un but spécifique, conforme à ses objectifs statutaires, dans la défense des droits fondamentaux de ses adhérents ou d'autres individus touchés dans le pays concerné, en se limitant ou non à l'action collective pour la protection de ces droits contre les menaces liées au changement climatique, et

c) être en mesure de démontrer qu'elle peut être considérée comme véritablement représentative et habilitée à agir pour le compte d'adhérents ou d'autres individus touchés dans le pays concerné dont la vie, la santé ou le bien-être, tels que protégés par la Convention,

se trouvent exposés à des menaces ou conséquences néfastes spécifiques liées au changement climatique.

D'autres éléments sont pris en considération par la Cour et, notamment, les suivants.

« Eu égard aux spécificités du recours à l'action en justice par une association en la matière, la qualité d'une association pour agir au nom de ses adhérents ou d'autres individus touchés dans le pays concerné ne sera pas subordonnée à une obligation distincte d'établir que les personnes au nom desquelles l'affaire a été portée devant la Cour auraient elles-mêmes satisfait aux conditions d'octroi de la qualité de victime qui s'appliquent aux personnes physiques dans le domaine du changement climatique» (par. 502).

«En cas de restrictions concernant la qualité pour agir devant les juridictions internes d'une association répondant aux exigences de la Convention susmentionnées, la Cour pourra aussi, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, prendre en compte le point de savoir si et dans quelle mesure ses adhérents individuels ou d'autres personnes touchées ont pu avoir accès à un tribunal dans le cadre de la même procédure interne ou d'une procédure interne connexe» (par. 503).

6. A la lumière de ces principes, la Cour précise le cadre d'une interprétation qu'elle estime cohérente aux cas d'espèce. En ce qui concerne l'article 2 de la CEDH, elle développe les considérations suivantes.

- «Les principes pertinents relatifs à l'article 2, dans la jurisprudence actuelle concernant la dégradation de l'environnement, ont en commun l'idée que, pour qu'une obligation positive s'impose à l'État, il faut qu'il y ait une menace pour le droit à la vie» (par. 508).

- «Il découle des principes généraux susmentionnés que les griefs concernant les manquements allégués de l'État à lutter contre le changement climatique entrent parfaitement dans la catégorie des affaires portant sur une activité qui, de par sa nature même, est susceptible de mettre en danger la vie d'un individu. En effet, les requérantes ont renvoyé la Cour à des données scientifiques incontestables qui montrent l'existence d'un lien entre le changement climatique et un risque accru de mortalité, en particulier parmi les catégories vulnérables. À l'heure actuelle, rien dans les arguments présentés par le gouvernement défendeur ou les gouvernements intervenants ne vient remettre en question la pertinence et la fiabilité de ces éléments» (par. 509).

- «L'applicabilité de l'article 2 ne saurait toutefois opérer in abstracto de manière à protéger la population contre tout type de dommage environnemental pouvant résulter du changement climatique» (par. 511).

- « Pour que l'article 2 trouve à s'appliquer dans le contexte d'une activité qui, de par sa nature même, est susceptible de mettre en danger la vie d'un individu, il doit exister un risque «réel et imminent» pour la vie. Cela peut donc s'étendre aux griefs tirés d'une action et/ou inaction de l'État face au changement climatique, notamment dans des circonstances telles que celles de la présente espèce, compte tenu de ce que le GIEC a fait le constat, associé à un degré de confiance élevé, que les personnes âgées sont «les plus à risque » de morbidité et de mortalité liées à la température.» (*Ibidem*).

La Cour note en particulier qu'il est peut-être impossible d'élaborer une règle générale sur ce qui constitue un risque « réel et imminent » pour la vie, car cela dépend de l'appréciation qu'elle livre des circonstances propres à une affaire. Toutefois, la Cour rappelle que le terme de risque «réel» correspond à la condition voulant qu'une menace grave, véritable et suffisamment vérifiable pèse sur la vie d'une personne. Quant à l'«imminence» d'un tel risque, elle implique un élément de proximité physique de la menace.

En somme,

- «Pour que l'article 2 trouve à s'appliquer à des griefs concernant l'action et/ou l'inaction de l'État face au changement climatique, il faut que soit établie l'existence d'un risque «réel et imminent» pour la vie. Dans le contexte du changement climatique, cette menace pour la vie doit cependant être appréhendée à la lumière du risque sérieux que les effets néfastes de ce phénomène, dont la fréquence et la gravité vont très probablement augmenter, ne soient inéluctables et irréversibles. Ainsi, le critère du risque «réel et imminent» peut être entendu comme renvoyant à une menace grave, véritable et suffisamment vérifiable pour la vie, comportant un élément de proximité matérielle et temporelle de la menace avec le dommage allégué par le requérant. Cela impliquera également que, lorsque la qualité de victime d'un requérant individuel aura été établie (...), il sera possible de considérer qu'un risque sérieux de baisse notable de son espérance de vie dû au changement climatique doit aussi rendre l'article 2 applicable» (par. 513).

7. La Cour se penche ensuite sur les conditions d'applicabilité de l'article 8 pour ce qui est des atteintes alléguées en matière climatique. A cet égard, les principes directeurs sont les suivants.

- «Pour qu'un grief relatif à une atteinte à l'environnement puisse relever de l'article 8 de la Convention, il faut démontrer, premièrement, qu'il y a eu une «véritable ingérence» dans la jouissance par le requérant de sa vie privée ou familiale ou de son domicile et, deuxièmement, qu'un certain niveau de gravité a été atteint. En d'autres termes, il s'agit d'établir que l'atteinte alléguée à l'environnement présente un niveau de gravité tel qu'elle a eu un effet suffisamment dommageable sur la jouissance par le requérant de son droit au respect de sa vie privée ou familiale ou de son domicile» (par. 514).

- «La question de la «véritable ingérence» se rapporte en pratique à l'existence d'un lien direct et immédiat entre, d'une part, l'atteinte alléguée à l'environnement et, d'autre part, la vie privée ou familiale ou le domicile du requérant. Dans ce contexte, la dégradation générale de l'environnement ne suffit pas. Il doit y avoir un effet néfaste sur la sphère privée ou familiale d'une personne» (par. 515).

- Quant à la gravité de l'ingérence «Pour tomber sous le coup de l'article 8, les effets négatifs d'une pollution environnementale doivent atteindre un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum est relative et dépend de l'ensemble des circonstances de la cause, notamment de l'intensité et de la durée des nuisances ainsi que de leurs conséquences physiques ou mentales sur la santé ou la qualité de vie de l'intéressé. De plus, les atteintes au droit au respect du domicile n'englobent pas seulement les atteintes matérielles ou corporelles, telles que l'entrée non autorisée dans le domicile d'une personne, mais aussi les atteintes immatérielles ou incorporelles, telles que les bruits, les émissions, les odeurs et autres ingérences. Si les atteintes sont graves, elles peuvent priver une personne de son droit au respect du domicile parce qu'elles l'empêchent de jouir de son domicile» (par. 516).

- «Une pollution environnementale grave peut affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile au point d'avoir un effet négatif sur sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre sa santé sérieusement en péril» (par. 517).

- «L'article 8 doit être considéré comme englobant un droit pour les individus à une protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie» (par. 519).

Bref commentaire

8. Il est hors de doute que l'arrêt *KVSS* doit s'analyser comme un texte hors norme, par son contenu, par des considérations aux arborescences nombreuses et variées se rapportant aux éléments factuels entourant le thème de l'urgence climatique et de ses causes et effets et, aussi et surtout, par une surabondance de droit qui impose au lecteur une attention soutenue. Au moyen d'un argumentaire des plus étoffés et circonstanciés, la Cour y développe un raisonnement juridique qui, tout en s'entourant de références jurisprudentielles multiples, entend opérer une sorte de synthèse entre différentes options jurisprudentielles possibles, en indiquant aux Etats des comportements vertueux pour faire face aux défis d'une urgence climatique non seulement envisageable, mais bien souvent réelle et concrète. La partie centrale de la partie «en droit» de l'arrêt constitue le soubassement nécessaire des solutions dégagées par la Cour, notamment sur le terrain des articles 2 et 8 de la CEDH. Si l'on veut bien appréhender le message lancé par la Cour, l'on ne peut que constater que l'argumentaire juridique qui sous-tend les solutions retenues ne sauraient cacher les nombreuses difficultés qu'un tel arrêt va créer, non seulement à l'Etat défendeur, mais aussi à l'ensemble des Etats parties à la CEDH. Jusqu'ici les principes en matière de qualité et d'intérêt à agir devant le juge supranational, institué pour assurer le respect des engagements assumés par les Etats par la ratification de la CEDH (art. 19), ont été consacrés par une jurisprudence bien établie et respectueuse de ce qu'on considérait être la volonté des Etats parties. Cette jurisprudence concernait à la fois la qualité de « victime » du requérant individuel et la même qualité pour une personne morale, qualité qui était circonscrite à la nature particulière de cette personne. Or, l'évolution (ou la révolution) jurisprudentielle opérée par la Cour au regard de cette dernière, compte tenu des défis issus de l'urgence climatique, semble être de nature à soulever de sérieux problèmes, à la fois d'ordre jurisprudentiel et surtout de nature politique. Cela peut se rattacher au respect du principe de subsidiarité, principe confirmé comme étant un des piliers du système de protection de la CEDH par le protocole n° 15.

9. La partie consacrée par l'arrêt aux aspects découlant de l'application de l'article 46 de la CEDH et qui concernent son exécution par le Comité des Ministres, semblent confirmer que l'arrêt de la Cour n'aura qu'un effet limité quant aux choix devant lesquels vont se trouver et l'Etat défendeur et les autres Etats parties. Il est vrai que, comme la Cour le rappelle constamment, l'Etat défendeur est appelé à choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à inscrire dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer autant que possible les conséquences. Toutefois, cette affirmation se trouve singulièrement atténuée, sinon contredite, par l'affirmation, faite souvent par la Cour, selon laquelle «ses arrêts sont essentiellement déclaratoires par nature et que, en principe, c'est au premier chef à l'Etat en cause qu'il appartient de choisir, sous la surveillance du Comité des Ministres, les moyens à utiliser dans son ordre juridique interne pour s'acquitter de son obligation au regard de l'article 46 de la Convention, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions et l'esprit de l'arrêt de la Cour» (par. 656). Il est vrai que la Cour ajoute que, toutefois, «dans certaines circonstances particulières, elle a jugé utile d'indiquer à l'Etat défendeur le type de mesures, individuelles et/ou générales, qu'il pourrait prendre pour mettre fin au problème à l'origine du constat de violation» (*Ibidem*) Et la Cour de préciser en l'occurrence ce qui suit.

«En l'espèce, eu égard à la complexité et à la nature des questions en jeu, la Cour ne saurait se montrer précise ou prescriptive quant aux mesures à mettre en œuvre pour se conformer de manière effective au présent arrêt. Compte tenu de la marge d'appréciation différenciée qui est accordée à l'Etat dans le domaine en question, elle estime que l'Etat

défendeur, avec l'assistance du Comité des Ministres, est mieux placé qu'elle pour déterminer précisément les mesures à prendre. C'est donc au Comité des Ministres qu'il appartient de vérifier, à partir des informations fournies par l'État défendeur, que les mesures visant à assurer que les autorités internes se conforment aux exigences de la Convention, telles que clarifiées dans le présent arrêt, ont été adoptées» (par. 657).

L'enchaînement ci-dessus indiqué confirme qu'à n'en pas douter, c'est bien le Comité des Ministres qui, en pareilles circonstances, est l'ultime juge envisagé par le système de protection de la CEDH. Cela surtout dans des situations où les enjeux économiques et politiques vont affecter sérieusement le déroulement des procédures devant le Comité.

10. Il est opportun de rappeler que l'arrêt *KVSS* a été adopté à la majorité de 16 juges sur 17 quant aux points de l'arrêt qui viennent d'être indiqués. A cet égard, le seul juge partiellement dissident à cet égard, le juge britannique, y a joint le texte de son opinion. Le texte renferme des considérations que l'on peut largement partager et dont les conclusions pourront fournir des éléments utiles de réflexions, précieux pour l'avenir. Cette opinion traite de différents aspects, tels que: le rôle de la Cour et son interprétation évolutive, l'intérêt et la qualité à agir d'une victime d'une violation de la CEDH, la création par la Cour, par la voie jurisprudentielle, de nouveaux droits et obligations.

Trois passages du texte de cette opinion méritent d'être reproduits car ils renferment, semble-t-il, les aspects sur lesquels le Comité des Ministres devra se prononcer à l'occasion de la procédure d'exécution ou dans d'autres occasions où des réflexions sur l'avenir du système de protection seront présentées.

Partly concurring partly dissenting opinion of judge Eicke (excerpts)

“20. In the context of the present case it is further important to have regard to the following: (...)

(c) as the principles of subsidiarity and the margin of appreciation (both now, following the entry into force of Protocol No 15, provided for in the Preamble of the Convention and reflected, even if not exactly, in domestic law by the principle of the separation of powers between the legislature and the judiciary (see *A. v. the United Kingdom*, no. [35373/97](#), § 77, ECHR 2002-X) make clear that, in relation to questions of social and economic policy requiring the careful weighing up of competing rights and interests (frequently, if not invariably in this context, including the rights and interests of parties not before the court), in a functioning democracy as envisaged by the Convention, this Court (and the courts more generally) take a subsidiary role to the democratically legitimated legislature and executive (or, in the context of an international treaty, the authorities of the Contracting Parties).

“65. Nevertheless, the majority went on, by reference to some of that very case-law, to

(a) create a new “right for individuals to effective protection by the State authorities from serious adverse effects on their life, health, well-being and quality of life arising from the harmful effects and risks caused by climate change” (§§ 519 and 544 of the judgment); and

(b) impose a new “primary duty” on High Contracting Parties “to adopt, and to effectively apply in practice, regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate change” (§ 545, emphasis added), an

obligation which the majority translates into a requirement “that each Contracting State undertake measures for the substantial and progressive reduction of their respective GHG emission levels, with a view to reaching net neutrality within, in principle, the next three decades” (§ 548); neither of which have any basis in Article 8 or any other provision of or Protocol to the Convention.”

“69. I also do worry that, in having taken the approach and come to the conclusion they have, the majority are, in effect, giving (false) hope that litigation and the courts can provide “the answer” without there being, in effect, any prospect of litigation (especially before this Court) accelerating the taking of the necessary measures towards the fight against anthropogenic climate change. In fact, there is a significant risk that the new right/obligation created by the majority (alone or in combination with the much enlarged standing rules for associations) will prove an unwelcome and unnecessary distraction for the national and international authorities, both executive and legislative, in that it detracts attention from the on-going legislative and negotiating efforts being undertaken as we speak[221] to address the – generally accepted – need for urgent action. Not only will those authorities now have to assess and, if considered necessary, design and adopt (or have adopted) new “practice, regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate change” but there is also a significant risk that they will now be tied up in litigation about whatever practice, regulations and measures they have adopted (whether as a result or independently) and, where an applicant was successful, lengthy and uncertain execution processes in relation to any judgments. After all, under Article 46 §2 of the Convention the execution of any judgment of the Court lies with the Committee of Ministers, i.e. representatives of the very states who have now had, contrary to their “intention” as reflected in the terms of the Convention had significant new obligations imposed on them by the Court. In this context, I would note that the Committee of Ministers is also not likely to be helped in any way by the generality of the majority’s conclusion under Article 46 (§ 657).”

MICHELE DE SALVIA