



P.P. CH-3003 Berne

OFJ; bj-sim

POST CH AG

Monsieur  
Søren Prebensen  
Greffier adjoint de la Grande Chambre  
Cour européenne des Droits de l'Homme  
Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex

Numéro du dossier : BJ-E-26.09.2022/31  
Votre référence : CEDH-LF21.10G (mod.) KKM/elf  
Notre référence : F.2021/3  
Berne, le 05 décembre 2022

## Requête n° 53600/20 - Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse Mémoire du Gouvernement suisse devant la Grande Chambre

Monsieur le Greffier adjoint de la Grande Chambre,

Par lettre du 28 avril 2022, vous nous avez informés que la Chambre compétente pour l'affaire susmentionnée s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre et que l'affaire sera désormais traitée par la Grande Chambre. Par lettre du 12 septembre 2022, vous nous avez informés que, dans un délai échéant le 5 décembre 2022, les parties sont invités à présenter un mémoire sur la recevabilité et le fond de l'affaire qui devrait notamment traiter des questions énoncées dans le document joint à votre lettre. Par lettre du 27 septembre 2022, vous nous avez donné la possibilité d'annexer un exposé des faits séparé à notre mémoire.

Dans le délai imparti par la Cour, le Gouvernement suisse se prononce comme suit :

### Table des matières

<b>I. Remarques liminaires</b> .....	<b>2</b>
<b>II. Exposé des faits</b> .....	<b>4</b>
<b>III. Droit et pratique internes</b> .....	<b>4</b>
A. Le droit international .....	4
a) Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) .....	4
b) Accord de Paris sur le climat (Accord de Paris) .....	5

Office fédéral de la justice OFJ  
Alain Chablais, dr en droit  
Bundesrain 20  
3003 Berne  
Tél. +41 58 467 62 86  
alain.chablais@bj.admin.ch  
www.ofj.admin.ch



c)	Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus).....	5
B.	Le droit interne .....	5
a)	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.).....	5
b)	Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA).....	5
c)	Loi fédérale sur la procédure de consultation du 18 mars 2005 (LCo).....	6
d)	Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF) .....	6
e)	Loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO <sub>2</sub> (Loi sur le CO <sub>2</sub> ) (Etat le 1 <sup>er</sup> janvier 2022) .....	7
C.	Pratique interne .....	9
<b>IV.</b>	<b>Objet du litige : Émissions de gaz à effet de serre à l'étranger (réponse à la question 1) .....</b>	<b>10</b>
<b>V.</b>	<b>Recevabilité.....</b>	<b>11</b>
A.	Non-respect du délai de six mois.....	11
B.	Juridiction et imputabilité (réponse à la question 2) .....	11
C.	Statut de victimes (réponse à la question 3) .....	14
a)	Statut de « victime » de l'association requérante (première requérante) .....	14
b)	Statut de « victime » des requérantes n <sup>os</sup> 2 à 5 .....	15
c)	Conclusion .....	19
D.	Applicabilité des dispositions de la Convention (réponse à la question 4) .....	20
a)	Applicabilité des articles 2 et 8 de la Convention .....	20
b)	Applicabilité de l'article 6 de la Convention.....	23
c)	Applicabilité de l'article 13 de la Convention.....	24
d)	Conclusion quant à l'applicabilité des dispositions de la Convention .....	25
<b>VI.</b>	<b>Fond.....</b>	<b>25</b>
A.	Articles 2 et 8 de la Convention (réponse à la question 5) .....	25
a)	Marge d'appréciation des États et facteurs à prendre en compte .....	25
b)	Pertinence du concept d'interprétation harmonieuse de la Convention avec d'autres normes de droit international.....	26
c)	Doctrine de l'instrument vivant et nécessité de lutter contre le changement climatique .....	30
d)	Compatibilité des engagements de la Suisse avec les articles 2 et 8 de la Convention .....	31
B.	Article 6 § 1 de la Convention (réponse à la question 6).....	39
C.	Article 13 de la Convention (réponse à la question 7).....	42
<b>VII.</b>	<b>Satisfaction équitable.....</b>	<b>44</b>
A.	Préjudice moral .....	44
B.	Dommage matériel .....	45
C.	Frais et dépens .....	45
<b>VIII.</b>	<b>Article 46 de la Convention (réponse à la question 8) .....</b>	<b>46</b>
<b>IX.</b>	<b>Conclusions .....</b>	<b>47</b>

## I. Remarques liminaires

1. Le présent mémoire reprend l'argumentation principale développée par le Gouvernement dans ses observations sur la recevabilité et le fond du 16 juillet 2021 (ci-après:

« observations du 16.07.2021 ») et dans ses observations supplémentaires et sur la demande de satisfaction équitable du 18 novembre 2021 (ci-après: « observations du 18.11.2021 »), en la synthétisant et en la complétant sur certains points, tout en y intégrant les réponses aux huit questions posées par la Cour.

2. À titre liminaire, le Gouvernement souligne que le réchauffement climatique est un phénomène global qui constitue, sans aucun doute, l'un des plus grands défis pour l'humanité. Ses effets se font déjà sentir dans de nombreuses régions du monde et seront plus perceptibles durant les années à venir et les prochaines décennies. Au vu de la gravité de la situation actuelle et des perspectives inquiétantes pour l'avenir, il y a une véritable urgence à adopter et mettre en œuvre une série de mesures efficaces pour contrer ce phénomène et en limiter au maximum les effets. Seule une action résolue de l'ensemble des Etats, combinée à des changements de comportements de la part des acteurs privés et de l'ensemble des citoyens, pourra permettre de trouver des solutions pérennes à cet immense défi.
3. La Suisse reconnaît depuis longtemps l'importance du problème du réchauffement climatique et elle s'est engagée, à différents niveaux et de différentes manières, à lutter contre ce phénomène. En sa qualité de pays alpin, la Suisse est en effet particulièrement touchée par les changements climatiques. Le Conseil fédéral et le Parlement se sont montrés résolus de faire baisser les émissions de gaz à effet de serre de la Suisse grâce à une révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> et une série des mesures (voir l'exposé de faits en annexe).
4. Le Gouvernement suisse est conscient que dans toute société démocratique, il est parfaitement légitime que des voix s'élèvent pour appeler les Etats à en faire davantage afin de contrer le réchauffement climatique ou que des critiques soient adressées aux autorités soupçonnées d'inaction dans ce domaine. Cela ne peut qu'enrichir le débat d'idées, contribuer à faire émerger des solutions et, en définitive, amener les autorités à trouver le meilleur point d'équilibre pour définir les mesures qui doivent être prises. Le système de la Convention, dont le droit de requête individuelle constitue la pierre angulaire, n'a toutefois pas vocation à devenir le lieu où se décident les politiques nationales de lutte contre le réchauffement climatique, conformément au principe de subsidiarité qui a été introduit dans le préambule de la Convention suite à l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> août 2021, de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (STCE n° 213). La définition et le choix des mesures à prendre relèvent en effet de la compétence du Gouvernement, du Parlement et du peuple suisse.
5. Le système politique suisse, avec ses instruments démocratiques, offre suffisamment de possibilités pour la prise en compte de telles revendications. Une « judiciarisation » de ces processus, dans laquelle des arrêts d'une juridiction internationale viendraient prescrire des objectifs plus élevés ou des mesures plus fortes au Gouvernement, au Parlement voire au peuple suisse lorsque celui-ci se prononce par voie de référendum comme cela a été le cas sur la révision totale de la loi CO<sub>2</sub> (cf. exposé des faits en annexe), ne pourrait que créer des tensions sous l'angle de la séparation des pouvoirs et du principe de subsidiarité. Cela risquerait en outre de court-circuiter le débat démocratique et de compliquer la recherche de solutions acceptables sur le plan politique. Enfin, il convient de reconnaître que la Cour n'a pas vocation à agir en qualité de tribunal suprême de l'environnement ou du contentieux climatique et qu'elle n'est pas compétente pour assurer le respect de traités ou d'obligations internationaux autres que la Convention.

6. Le Gouvernement souligne également que la présente affaire ne se prête pas, par sa nature, à un examen sur le fond, par la Cour, des garanties matérielles de la Convention dans le cadre du changement climatique. Elle porte en effet sur des questions techniques concernant la procédure, aucune juridiction interne ne s'étant prononcée sur le fond des griefs de violation des articles 2 et 8 de la Convention. En vertu du principe de subsidiarité, il n'appartient donc pas à la Cour de se prononcer à la place des autorités nationales sur les obligations matérielles de la Convention relatives au changement climatique et d'assumer le rôle d'un tribunal de première instance de fait. Cela vaut d'autant plus si l'on prend en considération les difficultés en matière de preuve que présentent habituellement les affaires concernant l'environnement (cf. arrêt *Pavlov et autres c. Russie* du 11 octobre 2022, n° 31612/09, § 62) et le besoin de fonder la décision sur des connaissances scientifiques solides. Les considérants précédents soulèvent également des questions relatives à la légitimité des décisions judiciaires.

## II. Exposé des faits

7. Le Gouvernement renvoi à l'exposé des faits séparé qu'il a préparé à la demande expresse de la Cour (annexe au mémoire).
8. Le Gouvernement est d'avis que l'état de fait qu'il convient de prendre en considération dans la présente affaire est en principe celui qui s'est présenté au moment de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral (ci-après : TAF) du 27 novembre 2018. Les faits qui se sont déroulés jusqu'à ce moment ont été intégralement pris en compte d'office par le TAF dans son arrêt et ont ainsi fait l'objet d'un examen judiciaire complet (cf. arrêt du TAF [A-2992/2017](#) du 27 novembre 2018, annexe 17 à la requête). Si l'on prend en compte le fait que le Tribunal fédéral (ci-après : TF) dispose d'une compétence restreinte pour s'écarter de l'état de fait retenu par le TAF (cf. art. 105 de la Loi sur le Tribunal fédéral [LTF]<sup>1</sup>), il est possible de retenir la date de l'arrêt du TF du 5 mai 2020 comme étant déterminante (cf. arrêt du TF du 5 mai 2020, publié dans l'[ATF 146 I 145](#), annexe 19 à la requête). Il est en tout cas certain que les faits qui se sont déroulés postérieurement au 5 mai 2020 n'ont pas pu être examinés par les tribunaux suisses. Cela vaut aussi pour l'évolution des connaissances scientifiques intervenue depuis l'arrêt du TAF, respectivement celui du TF : il serait en effet inéquitable de reprocher à la Suisse des manquements à la Convention au titre des conséquences des émissions de gaz à effet de serre mises en évidence par les travaux scientifiques publiés après les arrêts précités.

## III. Droit et pratique internes

### A. Le droit international

#### a) *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)*<sup>2</sup>

9. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, conclue à New York le 9 mai 1992, a été approuvée par le Parlement le 23 septembre 1993 et l'instrument de ratification a été déposé par la Suisse le 10 décembre 1993. La CCNUCC est entrée en vigueur le 21 mars 1994 pour la Suisse. Il est notamment renvoyé aux articles 2 (Objectif), 3 (Principes) et 4 (Engagements) de la CCNUCC.

<sup>1</sup> [RS 173.110 - Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral \(LTF\) \(admin.ch\)](#)

<sup>2</sup> [RS 0.814.01 - Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques \(avec annexes\) \(admin.ch\)](#)

b) *Accord de Paris sur le climat (Accord de Paris)*<sup>3</sup>

10. L'Accord sur le climat, conclu à Paris le 12 décembre 2015, a été approuvé par le Parlement le 16 juin 2017 et l'instrument de ratification a été déposé par la Suisse le 6 octobre 2017. L'Accord de Paris est entré en vigueur le 5 novembre 2017 pour la Suisse. Il est notamment renvoyé aux articles 2, 3, 4, 14 et 15 de l'Accord de Paris.

c) *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus)*<sup>4</sup>

11. La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue à Aarhus le 25 juin 1998, a été approuvée par le Parlement le 27 septembre 2013 et l'instrument de ratification a été déposé par la Suisse le 3 mars 2014. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2014 pour la Suisse. Elle a pour objet de garantir les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement (article premier). Les Etats Parties s'engagent notamment à prendre des mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires à la participation du public et à l'accès à la justice, ainsi que des mesures d'exécution appropriées dans le but de mettre en place un cadre précis, transparent et cohérent (art. 3 par. 1).

B. Le droit interne

a) *Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)*<sup>5</sup>

12. Ni la Cst., ni le droit fédéral en général, ne contiennent de disposition énonçant un droit à un environnement sain. La Cst. contient cependant un certain nombre de droits fondamentaux qui jouent un rôle en matière de protection de l'environnement. Elle pose en outre le principe du développement durable, octroie une compétence concurrente globale à la Confédération en matière de protection de l'environnement et définit les buts de la politique énergétique de la Suisse. De plus, elle prévoit des droits politiques qui permettent une participation très large des citoyens au débat public et à l'élaboration des politiques en matière environnementale. Il est notamment renvoyé aux articles 10 (Droit à la vie et liberté personnelle), 13 (Protection de la sphère privée), 29a (Garantie de l'accès au juge), 33 (Droit de pétition), 34 (Droits politiques), 73 (Développement durable), 74 (Protection de l'environnement), 89 (Politique énergétique), 136 (Droits politiques), 138 (Initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution), 139 (Initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution), 160 (Droit d'initiative et droit de proposition) et 190 (Droit applicable) de la Constitution.

b) *Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA)*<sup>6</sup>

13. La PA s'applique à la procédure dans les affaires administratives qui doivent être réglées par les décisions d'autorités administratives fédérales statuant en première instance ou sur recours (art. 1 al. 1 PA). Il prévoit notamment ce qui suit :

<sup>3</sup> [RS 0.814.012 - Accord de Paris du 12 décembre 2015 \(Accord sur le climat\) \(admin.ch\)](#)

<sup>4</sup> [RS 0.814.07 - Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement \(Convention de Aarhus\) \(admin.ch\)](#)

<sup>5</sup> [RS 101 - Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 \(admin.ch\)](#)

<sup>6</sup> [RS 172.021 - Loi fédérale sur la procédure administrative \(PA\) \(admin.ch\)](#)

*Art. 25a Décision relative à des actes matériels*

<sup>1</sup> Toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente pour des actes fondés sur le droit public fédéral et touchant à des droits ou des obligations:

- a. s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir ou les révoque;
- b. élimine les conséquences d'actes illicites;
- c. constate l'illicéité de tels actes.

<sup>2</sup> L'autorité statue par décision.

*Art. 44 Principe*

La décision est sujette à recours.

*Art. 48 Qualité pour recourir*

<sup>1</sup> A qualité pour recourir quiconque:

- a. a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire;
- b. est spécialement atteint par la décision attaquée, et;
- c. a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification.

<sup>2</sup> A également qualité pour recourir toute personne, organisation ou autorité qu'une autre loi fédérale autorise à recourir.

c) *Loi fédérale sur la procédure de consultation du 18 mars 2005 (LCo)*<sup>7</sup>

14. La LCo fixe les principes généraux de la procédure de consultation. Elle s'applique aux procédures de consultation ouvertes par le Conseil fédéral, par un département, par la Chancellerie fédérale, par une unité de l'administration fédérale ou par une commission parlementaire (art. 1 LCo). Il est notamment renvoyé aux art. 2 (But de la procédure de consultation), 3 (Objet de la procédure de consultation), 4 (Participation), 8 (Traitement des avis) et 9 (Publicité) de la LCo.

d) *Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF)*<sup>8</sup>

15. La LTF règle notamment la procédure devant le TF. Elle prévoit notamment ce qui suit :

*Art. 82 Principe*

Le Tribunal fédéral connaît des recours:

- a. contre les décisions rendues dans des causes de droit public;
- b. (...)
- c. (...)

*Art. 86 Autorités précédentes en général*

<sup>1</sup> Le recours est recevable contre les décisions:

- a. du Tribunal administratif fédéral;
- b. (...)
- c. (...)
- d. des autorités cantonales de dernière instance, pour autant que le recours devant le Tribunal administratif fédéral ne soit pas ouvert.

<sup>2</sup> Les cantons instituent des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral, sauf dans les cas où une autre loi fédérale prévoit

<sup>7</sup> [RS 172.061 - Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation \(Loi sur la consultation, LCo\) \(admin.ch\)](#)

<sup>8</sup> [RS 173.110 - Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral \(LTF\) \(admin.ch\)](#)

qu'une décision d'une autre autorité judiciaire peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral.

*Art. 89 Qualité pour recourir*

<sup>1</sup> A qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque:

- a. a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire;
- b. est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué; et
- c. a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification.

<sup>2</sup> Ont aussi qualité pour recourir:

- a. la Chancellerie fédérale, les départements fédéraux ou, pour autant que le droit fédéral le prévoit, les unités qui leur sont subordonnées, si l'acte attaqué est susceptible de violer la législation fédérale dans leur domaine d'attributions;
- b. l'organe compétent de l'Assemblée fédérale en matière de rapports de travail du personnel de la Confédération;
- c. les communes et les autres collectivités de droit public qui invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par la constitution cantonale ou la Constitution fédérale;
- d. les personnes, organisations et autorités auxquelles une autre loi fédérale accorde un droit de recours.

<sup>3</sup> En matière de droits politiques (art. 82, let. c), quiconque a le droit de vote dans l'affaire en cause a qualité pour recourir.

*Art. 95 Droit suisse*

Le recours peut être formé pour violation:

- a. du droit suisse;
- b. du droit international
- c. (...)
- d. (...)
- e. (...)

*Art. 106 Application du droit*

<sup>1</sup> Le Tribunal fédéral applique le droit d'office.

<sup>2</sup> Il n'examine la violation de droits fondamentaux ainsi que celle de dispositions de droit cantonal et intercantonal que si ce grief a été invoqué et motivé par le recourant.

e) *Loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> (Loi sur le CO<sub>2</sub>)<sup>9</sup> (Etat le 1<sup>er</sup> janvier 2022)*

*Art. 1 But*

<sup>1</sup> La présente loi vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre, en particulier les émissions de CO<sub>2</sub> dues à l'utilisation énergétique des agents fossiles (combustibles et carburants); l'objectif est de contribuer à ce que la hausse de la température mondiale soit inférieure à 2 °C.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral dresse la liste des gaz à effet de serre.

*Art. 3 Objectif de réduction des gaz à effet de serre*

<sup>1</sup> D'ici à 2020, les émissions de gaz à effet de serre réalisées en Suisse doivent être globalement réduites de 20 % par rapport à 1990. Le Conseil fédéral peut fixer des objectifs sectoriels intermédiaires.

<sup>9</sup> [RS 641.71 - Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> \(Loi sur le CO<sub>2</sub>\) \(admin.ch\)](#)

<sup>1bis</sup> Les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites jusqu'en 2024 chaque année de 1,5 % supplémentaire par rapport à 1990. Le Conseil fédéral peut fixer des objectifs sectoriels intermédiaires.

<sup>1ter</sup> La réduction des émissions de gaz à effet de serre selon l'al. 1<sup>bis</sup> doit être réalisée à 75 % au moins par des mesures prises en Suisse.

<sup>2</sup> ...

<sup>3</sup> La quantité totale des émissions de gaz à effet de serre est calculée sur la base des rejets de ces gaz en Suisse. Les émissions issues des carburants d'aviation utilisés pour les vols internationaux ne sont pas prises en compte.

<sup>3bis</sup> Le Conseil fédéral détermine dans quelle mesure les droits d'émission d'États ou de communautés d'États dont il reconnaît les SEQE sont pris en considération pour atteindre les objectifs de réduction fixés à l'al. 1.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral peut, d'entente avec les milieux concernés, fixer des objectifs particuliers pour certains secteurs économiques.

<sup>5</sup> Il soumet en temps voulu à l'Assemblée fédérale des propositions pour les objectifs postérieurs à 2020. Il consulte au préalable les milieux concernés.

#### *Art. 4 Moyens*

<sup>1</sup> L'objectif doit être atteint en priorité par les mesures définies dans la présente loi.

<sup>2</sup> Les mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre qui sont prévues dans d'autres législations, notamment dans les domaines de l'environnement, de l'énergie, de l'agriculture, de la sylviculture et de l'exploitation forestière, de la circulation routière et de l'imposition des huiles minérales ainsi que les mesures librement consenties doivent également contribuer à la réduction.

<sup>3</sup> Sont notamment considérées comme des mesures librement consenties les déclarations par lesquelles les consommateurs de combustibles et de carburants fossiles s'engagent librement à limiter les émissions de CO<sub>2</sub>.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral peut charger des organisations compétentes de soutenir et mettre en œuvre des mesures librement consenties.

#### *Art. 5 Prise en compte des réductions d'émissions réalisées à l'étranger*

Lors du calcul des émissions au sens de la présente loi, le Conseil fédéral peut tenir compte de manière appropriée des réductions d'émissions de gaz à effet de serre obtenues à l'étranger.

#### *Art. 39 Exécution*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral assure l'application de la présente loi et édicte les dispositions d'exécution. Avant de les édicter, il consulte les cantons et les milieux concernés.

<sup>1bis</sup> (...)

<sup>2</sup> (...)

<sup>3</sup> (...)

<sup>4</sup> (...)

<sup>5</sup> (...)

#### *Art. 40 Evaluation*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral évalue périodiquement :

- a. l'efficacité des mesures prévues par la présente loi ;
- b. la nécessité de mesures supplémentaires.

<sup>2</sup> À cet égard, il tient compte en particulier de l'évolution des principaux facteurs ayant une incidence sur le climat, tels que la croissance démographique, la croissance économique et l'augmentation du trafic.

<sup>3</sup> Pour effectuer l'évaluation, il se fonde sur des relevés statistiques.

<sup>4</sup> Il présente à intervalles réguliers un rapport à l'Assemblée fédérale.

16. Les principales mesures de la législation en vigueur sur le CO<sub>2</sub> sont les suivantes<sup>10</sup> :

- La taxe sur le CO<sub>2</sub> (art. 29 ss)
- Le Programme Bâtiments (art. 9 et 34)
- Le système d'échange de quotas d'émission (art. 15 ss)
- Prescriptions sur les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme neuves (art. 10 ss)
- Obligation pour les importateurs de carburants de compenser leurs émissions de CO<sub>2</sub> (art. 26 ss)
- Fonds de technologie (art. 35)
- Le Programme Climat – Formation et communication (art. 41)

17. En ce qui concerne la législation nationale sur le climat jusqu'à fin 2020 et à partir des deux arrêts fédéraux, il est renvoyé à l'exposé des faits en annexe, section 1.2.1 et 2.1.

### C. Pratique interne

18. Aux termes de l'article 25a PA, toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente pour des actes fondés sur le droit public fédéral et touchant à des droits ou des obligations s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir ou les révoque, élimine les conséquences d'actes illicites ou constate l'illicéité de tels actes (al. 1). L'autorité statue par décision (al. 2). Dans l'[ATF 146 I 145](#), invoqué devant la Cour, le TF a relevé ce qui suit (regeste) :

« La notion d'actes au sens de l'art. 25a PA doit être interprétée au sens large et comprend les actes réels non seulement individuels et concrets, mais aussi généraux et abstraits (consid. 4.2). Au-delà de la formulation de la loi, les omissions des autorités peuvent aussi être contestées (consid. 4.1). Malgré l'acception large de ce terme, la question peut se poser de savoir si - comme en l'espèce - une série de mesures étatiques peut être exigée sur une question spécifique sur la base de l'art. 25a PA. Selon le droit constitutionnel suisse, les demandes visant à donner une forme spécifique à des domaines politiques actuels se font en principe par le biais des instruments démocratiques (consid. 4.3). L'existence de droits en vertu de l'art. 25a PA présuppose que la personne qui fait la demande est affectée dans une certaine mesure dans sa sphère juridique personnelle (consid. 4.1 et 4.4). »

19. De manière générale, il est loisible à toute personne de s'adresser en tout temps à une autorité suisse pour y présenter une demande et obtenir de l'autorité saisie qu'elle se prononce par une décision. En Suisse, l'Office fédéral de l'environnement (ci-après : OFEV) et l'Office fédéral de l'énergie (ci-après : OFEN) sont responsables du développement et de la préparation des mesures législatives et autres qui s'inscrivent dans le cadre de la Stratégie climatique à long terme de la Suisse. Ces offices sont tous deux rattachés au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après : DETEC). Toute demande d'information ou de décision, toute suggestion et plus largement tout courrier concernant la protection de l'environnement et singulièrement le réchauffement climatique, doivent ainsi être en principe adressés au DETEC. Celui-ci rend une décision au sens de l'article 5 PA, le cas échéant en lien avec l'article 25a PA. De telles décisions peuvent ensuite faire l'objet

<sup>10</sup> Pour des informations plus détaillées voir la Loi sur le CO<sub>2</sub> ou [Climat: En bref \(admin.ch\)](#)

d'un recours auprès du TAF en vertu de l'article 31 de la loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF)<sup>11</sup>. Les arrêts rendus par le TAF dans ce domaine peuvent ensuite faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral en vertu des articles 82 lit. a et 86 al. 1 let. a LTF.

20. Ainsi que le Gouvernement le démontrera dans la suite de ses observations (cf. ch. 140 ci-dessous), les tribunaux suisses sont régulièrement saisis de recours, émanant de particuliers ou d'associations, portant sur des questions liées aux risques pour l'environnement découlant d'activités humaines. Ils ont ainsi eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur de telles questions.

#### **IV. Objet du litige : Émissions de gaz à effet de serre à l'étranger (réponse à la question 1)**

21. Selon la jurisprudence de la Cour, « le système international de sauvegarde instauré par la Convention fonctionne sur la base de requêtes, étatiques ou individuelles, alléguant des violations de la Convention. Il n'habilite donc pas la Cour à connaître d'une question indépendamment de la manière dont elle en aurait eu connaissance ni même, à la faveur d'une instance engagée devant elle, à se saisir de faits non mentionnés par le requérant – État ou simple particulier – et à en vérifier la compatibilité avec la Convention (...). Ce constat est le reflet de l'un des principes fondamentaux régissant toute procédure, en droit international comme en droit interne (civil ou administratif) : *ne eat iudex ultra et extra petita partium* (« le juge ne peut accorder ni plus ni autre chose que ce qui est demandé »), étant entendu que le mot *petita* désigne le grief présenté par le requérant. Il en découle que l'objet d'une affaire « soumise » à la Cour dans l'exercice du droit de recours individuel est défini par le grief ou la « prétention » du requérant (forme substantivée du verbe « se prétendre » employé à l'article 34). » (arrêt *Radomilja et autres c. Croatie* du 20 mars 2018 [Grande Chambre], n° 37685/10 et 22768/12, § 108 et 109).
22. La requête et les écritures de la partie requérante dans la procédure nationale expriment clairement qu'elles se limitent à des émissions en Suisse. Il n'y a pas de lacune ni d'obscurité initiale à éliminer par la partie requérante à ce sujet (cf. arrêt *Radomilja et autres c. Croatie* précité, § 122).
23. À cet égard, le Gouvernement souligne que la partie requérante n'a jamais invoqué d'argument concernant les émissions à l'étranger dans sa requête initiale du 26 novembre 2020 (voir formulaire de requête, p. 6 et 7, ch. 8, 9 10 [« domestic GHG emissions »] ; soumission additionnelle, ch. 17 [« domestic emissions »]). Ce n'est que dans ses observations supplémentaires du 13 octobre 2021 (observations en droit, ch. 113 ss et 119 ss ; observations sur les faits, section 2.10.3) qu'elle a invoqué ces émissions.
24. De plus, la procédure au niveau national concernait les objectifs de réduction nationaux et des mesures au niveau national (voir demande de décision du 25 novembre 2016, ch. 1.b, 3.a et 4 des conclusions et chiffres en marge 3, 10, 44, 85, 121, 131, 272, 321, 324, annexe 14 à la requête ; cf. décision du DETEC du 25 avril 2017, let. B, annexe 15 à la requête ; arrêt du TAF [A-2992/2017](#) du 27 novembre 2018, consid. 5.2, annexe 17 à la requête ; arrêt du TF du 5 mai 2020, let. A, publié dans l'[ATF 146 I 145](#), annexe 19 à la requête). En outre, la partie requérante a explicitement fait valoir que la Suisse doit

<sup>11</sup> [RS 173.32 - Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral \(LTAF\)](#)

réduire elle-même ses émissions, sur son territoire, pour pouvoir apporter sa contribution à la réduction globale des émissions (voir demande de décision du 25 novembre 2016, ch. 48, annexe 14 à la requête).

25. Le Gouvernement note par ailleurs qu'une grande partie de l'argumentation de la partie requérante se base sur les dispositions de l'Accord de Paris sur le climat (Accord de Paris)<sup>12</sup>, qui porte sur les contributions au niveau national et les mesures internes (cf. art. 4.2 de l'Accord de Paris ; cf. ch. 33 ci-après).
26. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement estime que les émissions à l'étranger ne font pas l'objet du présent litige. Il soulève une exception d'irrecevabilité à cet égard et invite la Cour à ne pas prendre ces arguments en considération puisqu'ils n'ont été ni soulevés dans la procédure nationale (non-épuisement des voies de recours), ni soulevés devant la Cour dans le délai de six mois alors applicable au titre de l'article 35 de la Convention (non-respect du délai de six mois).

## V. Recevabilité

### A. Non-respect du délai de six mois

27. La présente requête a été introduite le 26 novembre 2021, c'est-à-dire plus de 6 mois après l'arrêt du TF du 5 mai 2020. Certes, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, la Cour a publié un communiqué sur son site internet selon lequel toute requérante aurait 9 mois à partir de la date de la décision interne définitive pour introduire une requête lorsque le délai de 6 mois commence à courir, court ou expire entre le 16 mars 2020 et 15 juin 2020 (cf. annexe 1 à la requête). Le Gouvernement rappelle toutefois que le délai de 6 mois prévu par l'article 35 § 1 de la Convention est un délai légal, prévu expressément par la Convention, qui n'est pas susceptible d'être prolongé par voie judiciaire de façon générale. De plus, les requérants, représentés par des avocats, n'étaient nullement confrontés à une situation de force majeure en Suisse durant la période concernée et étaient parfaitement en mesure de saisir la Cour dans le délai légal de 6 mois. Le Gouvernement maintient les arguments présentés dans ses observations du 16 juillet 2021 (§§ 26 à 30) et invite la Cour à déclarer la requête irrecevable pour non-respect du délai de six mois.

### B. Juridiction et imputabilité (réponse à la question 2)

28. Il ressort de ce qui précède que les émissions de gaz à effet de serre à l'étranger ne font pas l'objet du présent litige (cf. ch. 21 ss ci-avant). Si la Cour ne devait néanmoins décider que ces émissions font partie du présent litige, le Gouvernement se prononce comme suit sur la question de la juridiction :
29. La juridiction d'un Etat, au sens de l'article 1 de la Convention, est principalement territoriale (voir, par exemple, décision *Bankovic et autres c. Belgique et 16 autres Etats* du 12 décembre 2001 [Grande Chambre], n° 52207/99, § 59-61 et 67). A ce jour, la Cour a admis deux hypothèses principales dans lesquelles les circonstances étaient susceptibles d'emporter exercice par l'Etat contractant de sa juridiction à l'extérieur de ses propres frontières. Il s'agit, d'une part, de « l'autorité et du contrôle d'un agent de l'Etat » et, d'autre part, du « contrôle effectif sur un territoire » (décision *M.N. et autres c. Belgique* du 5 mars 2020 [Grande Chambre], n° 3599/18, § 103-105 et les références citées; *Arrêt Al Skeini et autres c. Royaume-Uni* du 7 juillet 2011 [Grande Chambre],

<sup>12</sup> [RS 0.814.012 - Accord de Paris du 12 décembre 2015 \(Accord sur le climat\) \(admin.ch\)](#)

n° 55721/07, § 131 à 140 ; arrêt *H.F. et autres c. France* du 14 septembre 2022 [Grande Chambre], n° 24384/19 et 44234/20, § 186-187). Outre ces deux hypothèses principales, la Cour a également reconnu que la juridiction d'un Etat partie peut naître des actes ou omissions de ses agents diplomatiques ou consulaires, mais aussi que des circonstances particulières d'ordre procédural peuvent justifier l'application de la Convention en dehors du territoire de l'Etat défendeur (*M.N. et autres c. Belgique*, précité, § 106-107 et références citées ; arrêt *H.F. et autres c. France*, précité, § 188). Enfin, « [l]a seule circonstance que des décisions prises au niveau national ont eu un impact sur la situation de personnes résidant à l'étranger n'est pas davantage de nature à établir la juridiction de l'Etat concerné à leur égard en dehors de son territoire (*Banković et autres*, décision précitée, § 75). » (décision *M.N. et autres c. Belgique* du 5 mars 2020 [Grande Chambre], n° 3599/18, § 112 ; arrêt *H.F. et autres c. France* précité, § 200 ). L'article 1<sup>er</sup> de la Convention et la jurisprudence de la Cour n'admet pas une notion de juridiction de type « cause et effet ».

30. En l'espèce, le Gouvernement estime que les critères développés pour admettre à titre exceptionnel l'existence de la juridiction extraterritoriale par la Suisse ne sont pas remplis. Premièrement, la Suisse n'exerce évidemment aucun contrôle effectif sur le territoire d'Etats tiers où des émissions de gaz à effet de serre, qui seraient imputables à la Suisse, se produisent. Les émissions à l'étranger se produisent dans le territoire d'Etats tiers sur lesquels la Suisse n'a pas d'influence en raison de la souveraineté dont jouissent ces Etats en vertu du droit international public. Deuxièmement et troisièmement, il ne s'agit pas non plus d'un cas de l'autorité et du contrôle d'un agent de l'Etat ou des actes ou omissions de ses agents diplomatiques ou consulaires. Quatrièmement, le Gouvernement n'aperçoit pas de circonstances particulières d'ordre procédural pouvant justifier l'application de la Convention à la Suisse par rapport aux émissions de gaz à effet de serre produites à l'étranger. Par conséquent, le Gouvernement estime que les émissions à l'étranger ne relèvent pas de la juridiction de la Suisse.
31. La seule question qui peut éventuellement se poser ici est celle de savoir si la Cour est compétente pour examiner si la Suisse a respecté les obligations qu'elle pourrait avoir de prendre des mesures dans les limites de sa propre juridiction et de ses propres pouvoirs pour réduire les émissions de gaz à effet de serre à l'étranger (cf. arrêt *Rantsev v. Chypre et Russie* du 7 janvier 2010, n° 25965/04, § 207). Il convient cependant de rappeler que la Cour n'admet pas une notion de juridiction de type « cause et effet » (décision *M.N. et autres c. Belgique*, précité, § 112). Elle a considéré que la seule invocation de la capacité à agir d'un Etat ne suffit pas à caractériser l'existence d'une circonstance exceptionnelle de nature à déclencher un lien juridictionnel extraterritorial (cf. arrêt *H.F. et autres c. France*, précité, § 199). De plus, dans l'affaire *Soering c. Royaume-Uni* la Cour a souligné que « (...) la Convention ne régit pas les actes d'un Etat tiers, ni ne prétend exiger des Parties contractantes qu'elles imposent ses normes à pareil Etat. (...) Dans la mesure où une responsabilité se trouve ou peut se trouver engagée sur le terrain de la Convention, c'est celle de l'Etat contractant qui extrade, à raison d'un acte qui a pour résultat direct d'exposer quelqu'un à des mauvais traitements prohibés » (arrêt *Soering c. Royaume-Uni* du 7 juillet 1989, n° 14038/88, § 86 et 91 ; arrêt *Sanchez-Sanchez c. Royaume-Uni* du 3 novembre 2022 [Grande Chambre], n° 22854/20, § 85). L'ancienne commission a, par exemple, décidé qu'« [u]ne blessure causée par une mine italienne acquise par l'Irak et placée en territoire irakien ne saurait être considérée comme une conséquence directe du défaut de réglementation des ventes d'armes en droit italien[,] les répercussions étant trop lointaines pour engager la responsabilité de l'Italie » (cf. décision de la Commission *Tugar c. Italie* du 18 octobre 1995, n° 22869/93).

32. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement considère que les émissions à l'étranger ne peuvent pas être considérées comme une conséquence directe des prétendues omissions des autorités suisses. Les autorités suisses n'ont pas de contrôle direct sur les sources et les émissions. Les actes des Etats d'où proviennent la source de ces émissions ainsi que les actes émanant d'acteurs privés constituent la cause directe et déterminante des émissions dont les requérantes se plaignent. Il incombe dès lors à ces Etats de prendre des mesures propres à réduire ces émissions. Par conséquent, les répercussions des prétendues omissions de la Suisse sont trop lointaines pour engager la responsabilité de la Suisse (cf. décision *Tugar c. Italie*, précitée). Il n'y a en outre pas un lien suffisant pour qu'une question se pose sous l'angle des obligations positives découlant de la Convention (cf. *e contrario* arrêt *Fadeïeva c. Russie* du 9 juin 2005, n° 55723/00, § 92).
33. Plus généralement, le Gouvernement rappelle que le régime de la CCNUCC, du Protocole de Kyoto et de l'Accord de Paris se fonde sur le principe de territorialité et qu'il ne tient les pays responsables que pour les émissions qui se produisent sur leur propre territoire. Il ne prévoit en effet pas de prendre en compte les émissions à l'étranger, qu'il s'agisse d'émissions grises importées dans des produits ou d'émissions dues à des investissements à l'étranger. L'application du principe de territorialité dans les instruments internationaux de lutte contre le réchauffement climatique garantit également que les émissions ne sont comptabilisées qu'une seule fois.
34. Même si les émissions grises importées dans les produits et les émissions causées par les investissements à l'étranger ne peuvent pas être attribuées à la Suisse, la Suisse s'efforce néanmoins aussi de réduire ces émissions. Les tests de compatibilité climatique nommés PACTA (Paris Agreement Capital Transition Assessment) permettent par exemple aux institutions financières de voir combien d'émissions leur argent génère en Suisse et à l'étranger et de les réduire ensuite de manière ciblée.<sup>13</sup> Les décisions de consommation et d'achat durables prises par les acteurs privés et publics permettent de réduire considérablement l'impact environnemental et climatique en Suisse et à l'étranger. Parmi les thèmes importants de la stratégie de développement durable du Conseil fédéral figurent par exemple la transformation vers des systèmes alimentaires durables en Suisse et à l'étranger, le renforcement de l'économie circulaire et de la responsabilité des entreprises en Suisse et à l'étranger. La Confédération s'engage activement dans le développement de cette stratégie et donc dans le renforcement de l'économie circulaire et de l'efficacité des ressources.<sup>14</sup>
35. Il convient également de mentionner l'obligation de compenser les émissions de CO<sub>2</sub> pour les importateurs de carburants.<sup>15</sup> Ceux-ci doivent compenser une part donnée des émissions de CO<sub>2</sub> générées par les transports. Ils peuvent le faire en réalisant leurs propres projets ou en achetant des attestations. La compensation peut se faire via des projets de compensation en Suisse et à l'étranger. À l'heure actuelle, il existe dix traités internationaux à cet effet. En outre, la Suisse tente également de réduire indirectement les émissions à l'étranger par le biais d'incitations. La Suisse est donc loin d'être inactive sur ce terrain, mais il ne relève pas de la Convention.
36. Au vu de ce qui précède et en réponse à la question 2, le Gouvernement estime que les émissions de gaz à effet de serre à l'étranger ne relèvent pas de la juridiction de la

<sup>13</sup> Cf. [Un test pour la compatibilité climatique \(admin.ch\)](#)

<sup>14</sup> Cf. [Stratégie pour le développement durable \(admin.ch\)](#)

<sup>15</sup> Cf. [Compensation des émissions de CO<sub>2</sub> \(admin.ch\)](#) et [Obligation de compenser les émissions de CO<sub>2</sub> pour les importateurs de carburants \(admin.ch\)](#)

Suisse et ne sont pas imputables à la Suisse. Elles ne sauraient donc engager la responsabilité de la Suisse au titre de la Convention. Les répercussions des prétendues omissions de la Suisse sont trop lointaines pour engager la responsabilité de la Suisse. Il n'y a pas de lien suffisant pour qu'une question se pose sous l'angle des obligations positives découlant de la Convention. Pour lever toute ambiguïté, le Gouvernement rappelle en revanche qu'il ne conteste pas que la juridiction de la Suisse soit donnée, dans le cas des requérantes, pour les émissions produites sur le territoire suisse.

37. En ce qui concerne un éventuel développement de la jurisprudence pour tenir compte des particularités du changement climatique (question 2.1), il convient de tenir compte du fait que l'article 1<sup>er</sup> de la Convention n'est pas soumis à interprétation en application de la doctrine de l'instrument vivant (cf. décision *Bankovic et autres c. Belgique et 16 autres Etats*, précité § 63–66). Le Gouvernement considère que le libellé de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention ne peut pas être interprété de façon à étendre la juridiction aux émissions de gaz à effet de serre à l'étranger. Une telle interprétation serait trop large et irait clairement au-delà de la volonté des Hautes Parties contractantes à la Convention. Cela créerait en outre des problèmes concernant le principe de la souveraineté des Etats et le rôle de la Cour. Même si on admet l'urgence de lutter contre le réchauffement climatique et les défis immenses que ce phénomène pose, les limites du système de la Convention ne peuvent pas être ignorées.

C. Statut de victimes (réponse à la question 3)

a) *Statut de « victime » de l'association requérante (première requérante)*

38. Invoquant les articles 2 et 8 de la Convention, l'association requérante fait valoir qu'elle est une victime directe selon l'article 34 de la Convention (soumission additionnelle, § 35 ss.). S'agissant des articles 6 et 13 de la Convention, l'association requérante fait valoir qu'elle était partie à la procédure nationale et que, dès lors, elle est clairement une victime dans ce contexte (cf. soumission additionnelle, § 41).
39. Selon la jurisprudence constante de la Cour, les associations ne se voient normalement reconnaître la qualité de victime que si elles ont été directement affectées par la mesure en cause. La Convention n'envisage pas la possibilité d'engager une *actio popularis*. Les affaires dans lesquelles la Cour a accordé la qualité de victime aux associations concernaient l'article 6 § 1 de la Convention. Certains droits de la Convention (p.ex. articles 2, 3 et 5) ne sont pas susceptibles, de par leur nature, d'être exercés par une association, mais uniquement par ses membres (cf. décision *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği c. Turquie* du 7 décembre 2021, n° 37857/14, §§ 36-41). Une association n'est en principe pas dans une situation où elle peut invoquer des raisons de santé pour alléguer une violation de l'article 8 de la Convention (cf. décision *Greenpeace E.V. et autres c. Allemagne* du 12 mai 2009, n° 18215/06).
40. Le Gouvernement souligne qu'en l'espèce, le TAF a laissé ouverte la question de savoir si l'association requérante disposait du droit de présenter la demande au DETEC ainsi que d'interjeter ensuite recours (cf. arrêt du TAF A-2992/2017 du 27 novembre 2018, consid. 1.2, annexe 17 à la requête). De même, le TF a laissé ouverte la question de savoir si l'association requérante avait le droit de recours (cf. arrêt 1C\_37/2019 du TF du 5 mai 2020, consid. 1, annexe 19 à la requête).
41. Le Gouvernement rappelle que l'association requérante est une personne morale. En raison de cette nature, elle ne peut prétendre être elle-même victime d'une violation

du droit à sa vie (art. 2 CEDH) ni du droit au respect de sa vie privée et familiale (art. 8 CEDH). Elle ne peut en particulier pas invoquer des troubles de santé (cf. *Greenpeace E.V. et autres c. Allemagne* précité ; *Aly Bernard et 47 autres ainsi que Greenpeace-Luxembourg c. Luxembourg* du 27 juin 1999, n° 29197/95, En droit, ch. 1). Au vu de ce qui précède, l'association requérante ne peut pas non plus se prétendre victime d'une violation des articles 6 et 13 de la Convention.

42. En réalité, l'association requérante n'invoque pas ses propres droits, mais les droits de ses membres découlant des articles 2 et 8 de la Convention. De plus, il convient de noter que toutes les femmes en âge d'être à la retraite (soit celles qui ont plus de 64 ans) peuvent devenir membre de l'association et que l'âge moyen des membres est de 73 ans (cf. observations supplémentaires du 13.10.2022, en droit, ch. 26). Cependant, les personnes particulièrement à risque par rapport aux épisodes de canicules ne sont pas toutes les personnes en âge d'être à la retraite, mais spécifiquement celles qui sont âgées de plus de 75 ans (cf. ch. 48 ci-après).
43. Le Gouvernement souligne que l'arrêt du TF n'empêche nullement l'association requérante d'œuvrer à la réalisation de ses objectifs (cf. décision *Ordre des avocats défenseurs et avocats près la cour d'appel de Monaco c. Monaco* du 21 mai 2013, n° 34118/11, § 58 avec référence ; arrêt *Nencheva et autres c. Bulgarie* du 18 juin 2013, n° 48609/06, § 92).
44. Au vu de ce qui précède, l'association requérante n'est pas personnellement lésée et elle n'est pas « victime » au sens de l'article 34 de la Convention. Elle n'a elle-même pas directement ou indirectement ni sérieusement subi les prétendues conséquences des omissions reprochées à la Suisse. Par conséquent, le Gouvernement invite la Cour à déclarer les griefs de l'association requérante incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention et à déclarer cette partie de la requête irrecevable en application de l'article 35 §§ 3 (a) et 4 de la Convention.

b) *Statut de « victime » des requérantes n<sup>os</sup> 2 à 5*

Articles 2 et 8 de la Convention

45. Selon la jurisprudence de la Cour « (...) le mécanisme de contrôle de la Convention ne saurait admettre l'*actio popularis* (...). Par ailleurs, ni l'article 8 ni aucune autre disposition de la Convention ne garantit spécifiquement une protection générale de l'environnement en tant que tel (...). Selon la jurisprudence de la Cour, l'élément crucial qui permet de déterminer si, dans les circonstances d'une affaire, des atteintes à l'environnement ont emporté violation de l'un des droits garantis par le paragraphe 1 de l'article 8 est l'existence d'un effet néfaste sur la sphère privée ou familiale d'une personne, et non simplement la dégradation générale de l'environnement (...). » (arrêt *Di Sarno et autres c. Italie* du 10 janvier 2021, n° 30765/08, § 80 avec références).
46. Invoquant les articles 2 et 8 de la Convention, les requérantes n<sup>os</sup> 2 à 5 font valoir être des victimes directes et potentielles d'une violation de ces articles (cf. soumission additionnelle, § 33 et 34). A l'appui de leur statut de « victime directe », elles font valoir qu'elles souffrent et continuent de souffrir des effets de la chaleur. Elles allèguent qu'à chaque canicule elles étaient et continuent à être exposées à un risque réel et sérieux de mortalité et de morbidité plus élevé que la population générale (cf. soumission additionnelle, § 33). A l'appui de leur statut de « victime potentielle », elles font valoir que l'omission de réduire les gaz à effet de serre en accord avec les limites de l'Accord de

Paris augmentera de manière significative leur risque de mortalité et morbidité dues à la chaleur (cf. soumission additionnelle, § 34).

47. En l'espèce, le TF a estimé en mai 2020 que les requérantes – comme le reste de la population – ne sont pas touchées avec l'intensité requise dans leurs droits découlant des articles 2 et 8 de la Convention par les omissions reprochées. Il a considéré que leur demande doit être qualifiée d'action populaire et qu'elle est par conséquent irrecevable en vertu de l'article 25a PA, qui ne garantit que la protection des droits individuels. De même, il a conclu qu'elles n'ont pas la qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention (cf. [ATF 146 I 145](#), consid. 5.4 et 5.5). A l'appui de cette conclusion, le TF s'est basé sur les connaissances scientifiques à l'époque (cf. Rapport spécial du GIEC « Réchauffement planétaire de 1,5 ° ») et a souligné qu'on doit partir de l'idée que la valeur « bien inférieure à 2 degrés Celsius » selon l'Accord de Paris ne sera pas dépassée dans un avenir proche (cf. [ATF 146 I 145](#), consid. 5.3 et 5.4). Au vu de ce qui précède, les omissions reprochées ne touchent pas les requérantes n<sup>os</sup> 2–5 avec l'intensité requise pour pouvoir les qualifier de victimes directes des violations alléguées des articles 2 et 8 de la Convention. La simple éventualité que, dans un avenir plus lointain, cette valeur puisse être dépassée n'est en effet pas suffisante (cf. [ATF 146 I 145](#), consid. 5.4). Pour parvenir à cette conclusion, le TF a tenu compte de la jurisprudence de la Cour et s'est explicitement référé à différents arrêts (décision *Ouardiri c. Suisse* du 28 juin 2011, n° 65840/09 ; arrêts *Kolyadenko et autres c. Russie* du 28 février 2012, n° 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 et 35673/05 ; *Di Sarno et autres c. Italie*; précité ; *Hardy et Maile c. Royaume-Uni* du 14 février 2012, n° 31965/07).
48. Le Gouvernement note que les canicules (températures au-dessus de 30 °C pour plusieurs jours et ne descendant pas en dessous de 20 °C pendant la nuit) peuvent présenter un risque pour la santé et elles peuvent même être mortelles pour les personnes âgées ou souffrant de maladies (chroniques), les femmes enceintes ou les enfants en bas âge (Office fédéral de la santé public OFSP > Vivre en bonne santé > Environnement & santé > [Chaleur](#) [dernière visite 03.11.2022] ; voir aussi OFEV, [La canicule et la sécheresse de l'été 2018](#)). Une autre étude démontre que la surmortalité en été 2019 était la plus importante dans le groupe des personnes âgées de 85 ans et plus. Cette étude compte parmi les personnes à risque les personnes âgées de 75 ans et plus. L'étude mentionne également que différentes études en Suisse et à l'étranger démontrent que les mesures de prévention ont contribué à réduire le risque de mortalité lié à la chaleur (cf. Martina S. Ragetti/Martin Röösl, [Gesundheitliche Auswirkungen von Hitze in der Schweiz und die Bedeutung von Präventionsmassnahmen - Hitzebedingte Todesfälle im Hitzesommer 2019 – und ein Vergleich mit den Hitzesommer 2003, 2015 und 2018](#), Schlussbericht Juli 2020). Il convient toutefois de tenir compte que tous les décès liés à la chaleur ne sont pas imputables au réchauffement climatique. Une étude révèle, par exemple, qu'environ un tiers des décès liés à la chaleur peut être attribué au changement climatique anthropique (cf. Vicedo-Cabrera, A.M., Scovronick, N., Sera, F. et al. The burden of heat-related mortality attributable to recent human-induced climate change. *Nat. Clim. Chang.* 11, 492–500 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01058-x>).
49. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement estime que les requérantes font partie d'une catégorie de la population qui encourt, tout comme d'autres catégories (par exemple les femmes enceintes, les enfants en bas âge ou encore les personnes souffrant de maladies chroniques), plus de risques quant aux effets des canicules. Toutefois, force est de

constater qu'au sein de la catégorie des personnes âgées, le risque évolue sensiblement en fonction de l'âge, de sorte qu'il est incorrect de considérer que l'ensemble des personnes en âge d'être à la retraite sont automatiquement plus à risque. De plus, les femmes âgées ne semblent pas être sensiblement plus à risque que les hommes du même âge. Dans ce contexte, le Gouvernement rappelle que les requérantes doivent démontrer qu'elles sont elles-mêmes, en tant qu'individus, directement affectées par les violations alléguées (*pas d'actio popularis*). En ce qui concerne les prétendus effets néfastes invoqués par les requérantes n<sup>os</sup> 2 à 5 (cf. soumission additionnelle, § 7 ss, 33), il convient d'abord de prendre en considération l'intensité de ces effets :

50. Dans leurs déclarations personnelles (cf. annexes 4–7 à la requête) les requérantes font valoir qu'elles auraient adapté leur mode de vie à la chaleur (« vivre à la méditerranée », cf. déclaration de la requérante n<sup>o</sup> 5, annexe 7 à la requête). Par exemple, en cas de grosse chaleur, elles resteraient à la maison, utiliseraient le climatiseur ou le ventilateur, baisseraient les stores, éviteraient des activités à l'extérieur (cf. annexes 4–7 à la requête). Le Gouvernement souligne que de telles adaptations comportementales pendant les jours les plus chauds de l'année sont des phénomènes tout à fait communs. Il est notoire qu'une grande partie de la population prend des mesures similaires en cas de grosse chaleur. Que les requérantes n<sup>os</sup> 2–5 y soient elles-mêmes éventuellement plus sensibles que d'autres personnes du même âge placées dans la même situation n'y change rien. Les requérantes, ainsi que l'ensemble des femmes de plus de 75 ans, ne sont d'ailleurs pas le seul groupe de population touché par les conséquences du changement climatique. Ces conséquences affectent les êtres humains, les animaux et les plantes, même si chaque personne ne réagit pas forcément de la même manière (cf. arrêt A-2992/2017 du TAF du 27 novembre 2018, consid. 7.4.2 et 7.4.3, annexe 17 à la requête). Il n'est cependant pas exclu que des impacts du changement climatique autres que les canicules – par exemple la survenance d'un danger naturel tel qu'un glissement de terrain ou une inondation – puisse particulièrement toucher certaines personnes.
51. La requérante 2 affirme porter un stimulateur cardiaque et avoir perdu connaissance une fois en été 2015 à cause de la chaleur (cf. soumission additionnelle, § 8 ; certificat médical du 15 novembre 2016, annexe 8 à la requête). Elle ne soutient cependant pas que le port d'un stimulateur cardiaque serait la conséquence des omissions et actions insuffisantes alléguées. De plus, il découle du certificat médical que la chaleur était seulement l'un des éléments déclencheurs de la perte de la connaissance.
52. La requérante 3 affirme souffrir de problèmes cardio-vasculaires, être affectée profondément dans ses capacités physiques par les canicules, être confinée dans son logement durant les grosses chaleurs et avoir besoin de médicaments (cf. soumission additionnelle, § 9 ; certificat médical du 19 octobre 2016 et du 11 février 2019, annexe 9 et 10 à la requête ; certificat médical du 23 septembre 2021, annexe 5 aux observations du 13 octobre 2021, lequel n'existait pas encore au moment de la procédure au niveau national). Elle n'affirme cependant pas que ses problèmes cardio-vasculaires seraient la conséquence des omissions et actions insuffisantes alléguées. De plus, l'atteinte alléguée à ses capacités physiques ainsi que la médication requise sont formulées en des termes très vagues.
53. Les requérantes n<sup>os</sup> 4 et 5 affirment souffrir de maladies respiratoires (cf. soumission additionnelle, § 33). Elles ne soutiennent cependant pas que les maladies respiratoires dont elles affirment déjà souffrir seraient dues aux omissions et actions insuffisantes alléguées. La requérante n<sup>o</sup> 4 fait valoir que les canicules aggravent ses symptômes

(cf. soumission additionnelle, § 10), mais elle ne démontre pas dans quelle mesure cette aggravation serait la résultante des omissions et actions insuffisantes alléguées.

54. En ce qui concerne le statut de « victime potentielle », il convient de rappeler que la Cour a considéré que ce n'est que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles que le risque d'une violation future peut conférer à un requérant individuel la qualité de « victime », sous réserve toutefois qu'il produise des indices raisonnables et convainquants de la probabilité d'une réalisation d'une violation en ce qui le concerne personnellement; de simples suspicions ou conjectures étant insuffisantes à cet égard (décision *Aly Bernard et 47 autres ainsi que Greenpeace-Luxembourg c. Luxembourg*, précitée, En droit, ch. 1).
55. En l'espèce, il convient de rappeler que selon le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), il est probable que le réchauffement planétaire atteindra 1,5 °C entre 2030 et 2052 s'il continue d'augmenter au rythme actuel (degré de confiance élevé). Plus spécifiquement, le GIEC prévoit que le réchauffement planétaire atteindra 1,5 °C autour de l'année 2040 s'il continue d'augmenter au rythme actuel.<sup>16</sup> Un réchauffement planétaire de 2 °C interviendrait encore plus tard. L'Accord de Paris, ainsi que le système international pour la protection du climat, sont donc basés sur les prévisions selon lesquelles la valeur « bien inférieure à 2 degrés Celsius » ne sera pas dépassée dans un avenir proche. Il est ainsi admis, au moment où les juridictions internes se sont prononcées, qu'il existe un certain délai pour empêcher un réchauffement planétaire dépassant cette valeur (cf. en particulier les articles 3 et 4 de l'Accord de Paris). La nécessité d'agir dès maintenant n'est toutefois nullement remise en question et c'est précisément ce que font le Conseil fédéral et le Parlement (cf. exposé des faits en annexe). Le sixième Rapport d'évaluation du GIEC (AR6), qui a été publié en 2021/22 et donc après les arrêts des tribunaux internes, ne change rien à ces conclusions, mais il apporte des précisions : il précise que, pour respecter l'objectif de 1,5 °C, les émissions mondiales de CO<sub>2</sub> doivent diminuer de 48% d'ici à 2030 par rapport à 2019, et de 80% d'ici à 2040. Au début des années 2050, les émissions de gaz à effet de serre doivent atteindre zéro émission nette dans tous les secteurs et toutes les régions. De plus, il met l'accent sur les mesures décisives que sont la transformation du système énergétique vers une part de 100% d'énergies renouvelables, l'arrêt des subventions pour les combustibles fossiles, la réduction des émissions dans le secteur de l'industrie et du bâtiment. Le rapport indique en outre que les différences d'émissions de gaz à effet de serre par habitant reflètent les inégalités de revenus dans les régions du monde et entre les ménages privés. Les 10 % de ménages privés les plus riches contribuent à hauteur de 34 % à 45 % aux émissions de gaz à effet de serre.
56. Au vu de ce qui précède, un risque réel pour les requérantes n<sup>os</sup> 2–5 de voir, dans un avenir proche, leurs droits découlant des articles 2 et 8 de la Convention violés, n'est pas établi. Les requérantes n<sup>os</sup> 2–5 n'ont pas produit de preuves ni même d'indices plausibles et convaincants de la probabilité de la survenance d'une violation dont elles subiraient personnellement les effets pour pouvoir être considérées comme des victimes potentielles. Reconnaître des risques potentiels pour l'avenir est source d'incertitudes et pose la question de savoir si les requérantes, qui sont des femmes déjà âgées de plus de 80 ans (années de naissance : 1931 (requérante 2 est décédée), 1937, 1941, 1942), seront elles-mêmes touchées individuellement par les effets invoqués lors-

<sup>16</sup> Rapport spécial du GIEC « Réchauffement planétaire de 1,5 ° », 2018, p. 4 et 81.

que le réchauffement atteindra 1,5 °C en 2040 conformément aux prévisions susmentionnées. Plus la date de survenance d'un dommage est éloignée dans le temps, plus la survenance du dommage et son impact sur les personnes concernées est incertaine.

57. Même si le Gouvernement est sensible à la souffrance que peuvent ressentir les requérantes, il considère que la présente requête relève manifestement de *l'actio popularis* et que les requérantes n<sup>os</sup> 2–5 ne sauraient être considérées comme des victimes, au sens de l'article 34, des violations alléguées. Leur reconnaître 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 toute personne appartenant à l'une des nombreuses catégories de personnes plus à risque le droit d'obtenir, en tout temps, un contrôle judiciaire des mesures prises pour lutter contre le réchauffement climatique. Par conséquent, le Gouvernement invite la Cour à déclarer les griefs des requérantes n<sup>os</sup> 2–5 concernant les articles 2 et 8 de la Convention incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention et à déclarer cette partie de la requête irrecevable en application de l'article 35 §§ 3 (a) et 4 de celle-ci.

#### Articles 6 et 13 de la Convention

58. Invoquant les articles 6 et 13 de la Convention, les requérantes n<sup>os</sup> 2–5 font valoir qu'elles étaient parties à la procédure nationale et que, dès lors, elles sont clairement des victimes dans ce contexte (cf. soumission additionnelle, § 41).
59. Le Gouvernement admet que les requérantes n<sup>os</sup> 2–5 étaient parties à la procédure nationale. Dès lors, il estime qu'elles peuvent être considérées comme victimes, au sens de l'article 34 de la Convention, dans le contexte des violations alléguées de l'article 6 et 13 de la Convention (cf. arrêt *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, précité, § 36, concernant l'article 6 de la Convention).
60. Il convient toutefois de rappeler que selon la jurisprudence de la Cour, l'affirmation de la qualité de victime n'entraîne pas l'applicabilité de l'article 6 et 13 de la Convention. Cette question est à examiner séparément (cf. arrêts *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, précité, § 33 ss et 40 ss ; *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse* du 26 août 1997 [Grande Chambre], n<sup>o</sup> 67/1996/686/876, § 24 ss et 42).

#### c) *Conclusion*

61. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement estime que l'association requérante (première requérante) ne peut pas être considérée comme victime d'une violation de la Convention et que cette partie de la requête doit être déclarée irrecevable. En ce qui concerne les requérantes n<sup>os</sup> 2–5, elles ne peuvent pas non plus être considérées comme victimes d'une violation de l'article 2 et 8 de la Convention. Cette partie de la requête doit donc également être déclarée irrecevable. En revanche, les requérantes n<sup>os</sup> 2–5 peuvent se prétendre victimes d'une violation de l'article 6 et 13 de la Convention. Par conséquent, seule cette partie de la requête est recevable, sous réserve de l'exception d'irrecevabilité *ratione temporis* soulevée par le Gouvernement (cf. ch. 27 ci-avant).

D. Applicabilité des dispositions de la Convention (réponse à la question 4)

a) *Applicabilité des articles 2 et 8 de la Convention*

Absence de lien suffisant de causalité

62. En ce qui concerne les ingérences avec les droits garantis par les articles 2 et 8 de la Convention, les requérantes font valoir qu'elles ont souffert et continuent de souffrir des effets de la chaleur et qu'elles courent un risque réel et sérieux de mortalité et de morbidité avec chaque canicule (cf. soumission additionnelle, § 33).
63. Le Gouvernement estime que les requérantes n'ont pas établi un lien de causalité entre les prétendues omissions de la Suisse et les ingérences précitées. Il rappelle que le réchauffement climatique est un phénomène global et que seule une action résolue de l'ensemble des Etats, combinée à des changements de comportements de la part des acteurs privés et de l'ensemble des citoyens, pourra permettre de trouver des solutions pérennes à cet immense défi. Les émissions de gaz à effet de serre sont causées par la communauté des Etats. De plus, les Etats émettent différentes quantités de gaz à effet de serre. Compte tenu de la faible intensité en gaz à effet de serre de la Suisse aujourd'hui (cf. exposé des faits en annexe, sect. 1.2.3 ; ch. 113 ci-après), les omissions reprochées à la Suisse ne sont pas de nature à causer, à elles seules, les souffrances que font valoir les requérantes et à avoir des conséquences sérieuses pour leur vie et vie privée et familiale (voir par contre *Fadeïeva c. Russie*, précité, § 92). Le Gouvernement maintient que des mesures supplémentaires de la Suisse pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre n'auraient pas de « chance réelle de changer le réchauffement climatique ou d'atténuer le préjudice causé par le réchauffement climatique » au sens de la jurisprudence précitée de la Cour (cf. arrêt *O'Keefe c. Irlande* du 28 janvier 2014 [Grande Chambre], n° 35810/09, § 149 avec référence).
64. Il n'y a donc pas de lien suffisant entre les émissions polluantes et l'État pour soulever la question de l'obligation positive de la Suisse au titre des articles 2 et 8 de la Convention.

Applicabilité de l'article 2 de la Convention niée

65. La Cour a réaffirmé que l'article 2 de la Convention ne concerne pas exclusivement les cas de mort d'homme résultant de l'usage de la force par des agents de l'Etat mais implique aussi, dans la première phrase de son premier paragraphe, l'obligation positive pour les Etats de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction. Pour la Cour, cette obligation doit être interprétée comme valant dans le contexte de toute activité, publique ou non, susceptible de mettre en jeu le droit à la vie, *a fortiori* pour les activités à caractère industriel, dangereuses par nature, telles que l'exploitation de sites de stockage de déchets (arrêts *Öneryildiz c. Turquie* du 30 novembre 2004 [Grande Chambre], n° 48939/99, 30 novembre 2004, § 71 ; *Brincat et autres c. Malte* du 24 juillet 2014, n° 60908/11 et 4 autres, § 80).
66. Le devoir, pour l'Etat, de sauvegarder la vie des personnes relevant de sa juridiction a été interprété de façon à y inclure les volets matériel et procédural et notamment l'obligation positive d'adopter des mesures réglementaires et d'informer le public de manière adéquate de toute situation pouvant mettre la vie en danger ainsi que d'assurer que toutes les circonstances des décès ainsi survenus feront l'objet d'une enquête judiciaire (*Öneryildiz*, précité, §§ 89-118). Pour ce qui est du volet matériel, la Cour a estimé que,

dans le domaine spécifique des activités dangereuses, il faut réserver une place singulière à une réglementation adaptée aux particularités de l'activité en jeu notamment au niveau du risque qui pourrait en résulter pour la vie humaine. Elle doit régir l'autorisation, la mise en place, l'exploitation, la sécurité et le contrôle afférents à l'activité ainsi qu'imposer à toute personne concernée par celle-ci l'adoption de mesures d'ordre pratique propres à assurer la protection effective des citoyens dont la vie risque d'être exposée aux dangers inhérents au domaine en cause. Parmi ces mesures préventives, il convient de souligner l'importance du droit du public à l'information, tel que consacré par la jurisprudence de la Convention. Les réglementations doivent par ailleurs prévoir des procédures adéquates tenant compte des aspects techniques de l'activité en question et permettant de déterminer ses défaillances ainsi que les fautes qui pourraient être commises à cet égard par les responsables à différents échelons (*Öneriyildiz*, précité, §§ 89-90; arrêt *Boudaïeva et autres c. Russie*, n° 15339/02, 20 mars 2008, § 130).

67. Lorsque la victime a survécu et qu'elle n'allègue aucune intention de tuer, le critère à appliquer à un grief examiné sous le volet procédural de l'article 2 de la Convention consiste à déterminer, « premièrement, si la personne a été victime d'une activité, publique ou privée, qui de par sa nature même lui faisait courir un risque réel et imminent pour sa vie et, deuxièmement, si elle a subi des blessures qui devaient apparaître potentiellement mortelles au moment de leur constat. D'autres facteurs peuvent également entrer en jeu (...). » (*Nicolae Virgiliu Tănase c. Roumanie* du 25 juin 2019 [Grande Chambre], n° 41720/13, § 140). « Lorsqu'il n'est pas évident que, de par sa nature même, une activité emporte un risque réel et imminent de décès, la gravité des blessures subies par le requérant revêt davantage d'importance. En pareil cas, un grief ne doit être examiné sous l'angle de l'article 2 que lorsque la gravité des blessures est telle que la vie de la victime a été sérieusement mise en danger » (ibid, § 142).
68. En l'espèce, le Gouvernement estime que, si la réalité des dangers liés au réchauffement climatique est évidente, les requérantes n'ont toutefois pas réussi à démontrer l'existence d'un risque « imminent » pour leur vie (cf. *Öneriyildiz*, précité, § 100). La gravité des effets négatifs du réchauffement climatique sur les requérantes (cf. ch. 51 ss ci-avant ; notamment être confinée à la maison, problèmes de santé) n'atteint pas l'intensité requise pour rendre l'article 2 de la Convention applicable. Le Gouvernement estime dès lors que l'article 2 de la Convention n'est pas applicable dans la présente affaire (cf. [ATF 146 I 145](#), consid. 5).

#### Applicabilité de l'article 8 de la Convention laissée ouverte

69. La Cour a déjà eu l'occasion de rappeler que l'article 8 de la Convention n'est pas engagé chaque fois qu'une détérioration de l'environnement se produit : aucun droit à la préservation de la nature n'est inclus en tant que tel parmi les droits et libertés garantis par la Convention ou ses Protocoles (arrêt *Ivan Atanasov c. Bulgarie* du 2 décembre 2010, n° 12853/03, § 66). Ce fait a été noté plusieurs fois par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui a demandé au Comité des Ministres d'envisager la possibilité de compléter la Convention à cet égard (cf. *Ivan Atanasov c. Bulgarie*, précité, § 66 ; plus récemment par la [Recommandation 2211 \(2021\)](#) « Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe »).
70. Selon la jurisprudence de la Cour, les obligations découlant de l'article 8 de la Convention n'entrent en jeu que s'il existe un lien direct et immédiat entre la situation litigieuse et le domicile ou la vie privée ou familiale du requérant. La première question est de savoir si la pollution environnementale dont se plaint le requérant peut être considérée

comme portant atteinte, dans une mesure suffisante, à la jouissance de l'agrément de son domicile et à la qualité de sa vie privée et familiale (cf. *Ivan Atanasov c. Bulgarie* précité, § 66 ; voir également arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni* du 8 juillet 2003 [Grande Chambre], n° 36022/97, § 96; décision *Greenpeace E.V. et autres c. Allemagne*, précitée).

71. La Cour a souligné « (...) que les conséquences néfastes de la pollution de l'environnement doivent atteindre un minimum de gravité pour tomber sous le coup de l'article 8 de la Convention (...). L'appréciation de ce minimum est relative et dépend de l'ensemble des données de la cause, notamment de l'intensité et de la durée des nuisances ainsi que de leurs effets physiques ou mentaux. Il y a également lieu de tenir compte de la situation générale de l'environnement. Il ne peut y avoir de grief défendable sous l'angle de l'article 8 lorsque le préjudice allégué est négligeable rapporté aux risques écologiques inhérents à la vie dans n'importe quelle ville moderne. » (cf. arrêt *Fadejeva c. Russie*, précité, § 69 ; arrêts *Dubetska et autres c. Ukraine* du 10 février 2011, n° 30499/03, § 105, et *Grimkovskaya c. Ukraine* du 21 juillet 2011, n° 38182/03, § 58; *Cordella et autres c. Italie* du 24 janvier 2019, n° 54414/13 et 54264/15, § 157).
72. Prenant en considération les difficultés de preuve que présentent généralement les affaires relatives à l'environnement, la Cour a accordé une attention particulière, mais non exclusive, aux conclusions des tribunaux internes et des autres autorités compétentes dans l'établissement des circonstances factuelles de l'affaire, l'analyse des dispositions juridiques internes déterminant les niveaux de pollution dangereux et les études environnementales commandées par les autorités. La Cour a également souligné qu'elle ne peut pas s'appuyer aveuglément sur les décisions des autorités nationales, surtout lorsqu'elles sont manifestement incohérentes ou contradictoires. Dans une telle situation, elle doit apprécier les éléments de preuve dans leur ensemble. La Cour a en outre tenu compte des dispositions juridiques internes déterminant les niveaux de pollution dangereux et des études environnementales commandées par les autorités. Parmi les autres sources de preuves à prendre en considération, outre les récits personnels du requérant, figurent par exemple ses certificats médicaux ainsi que les rapports, déclarations ou études pertinents réalisés par des entités privées (cf. arrêt *Pavlov et autres c. Russie*, précité, § 62 ; *Dubetska et autres c. Ukraine*, précité, § 107).
73. Dans un certain nombre d'affaires où elle a conclu à l'applicabilité de l'article 8 de la Convention, la Cour a pris en compte la proximité des habitations des requérants par rapport aux sources de pollution comme l'un des facteurs (cf. *Pavlov et autres c. Russie*, précité, § 63).
74. En l'espèce, la Cour ayant reconnu que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, le Gouvernement est d'avis que l'article 8 de la Convention peut en principe trouver à s'appliquer dans le cadre des changements climatiques. Il est en effet notoire que l'accélération du réchauffement climatique est un phénomène extrêmement préoccupant pour l'humanité et qu'il résulte des émissions de CO<sub>2</sub> d'origine humaine. Le réchauffement climatique est sans aucun doute de nature à impacter la qualité de vie des individus, quand bien même la santé de ceux-ci ne serait pas mise gravement en danger.
75. Dans le cas d'espèce et à la lumière des adaptations de comportement entreprises par les requérantes nos 2–5 («vivre à la méditerranée»), le Gouvernement estime cependant

que le réchauffement climatique n'a pas atteint un niveau suffisant pour avoir un effet tangible sur la sphère privée et familiale des requérantes. Le seuil minimum de gravité requis pour pouvoir considérer que l'article 8 de la Convention est applicable n'a pas été atteint (cf. *Calancea et autres c. République de Moldova* (déc.), 6 février 2018, n° 23225/05, § 27 et 32 ; e *contrario Dubetska et autres c. Ukraine*, précité, § 119). De plus, les requérantes n<sup>os</sup> 2–5 ne démontrent pas que les canicules ont un impact sur leur état psychique qui atteint le seuil minimum de gravité (cf. observations supplémentaires du 13.10.2022, en droit, § 48).

76. Contrairement aux affaires concernant la pollution de l'air (voir p.ex. arrêt *Pavlov et autres c. Russie*, précité, § 58–71), les requérantes dans la présente affaire ne font pas valoir que les émissions de gaz à effet de serre et la concentration de gaz à effet de serre dans l'air seraient directement nuisibles pour leur santé. Elles font valoir que ces émissions provoquent le réchauffement climatique et des canicules qui, elles, seraient nuisibles à leur santé. Contrairement aux requérants de l'affaire *Pavlov* qui étaient exposés tous les jours et pendant une longue période à des niveaux élevés de pollution de l'air, les requérantes ne sont pas exposées à des canicules tous les jours, même si le nombre de jours de canicule augmente (cf. Office fédéral de la statistique, [Données climatiques: jours d'hiver, jours de gel, jours d'été, jours tropicaux, nuits tropicales et jours de précipitations, 1959-2021](#)). Les requérantes ne sont donc pas constamment affectées dans leur vie quotidienne. De plus, des mesures de prévention, qui peuvent réduire sensiblement le risque de mortalité pendant les canicules, sont simples et n'atteignent pas le seuil de gravité requise pour rendre l'article 8 de la Convention applicable (cf. ch. 48 ci-avant).
77. Le Gouvernement n'est dès lors pas convaincu que l'article 8 de la Convention puisse trouver à s'appliquer dans cette affaire mais il considère que cette question peut être laissée ouverte compte tenu des développements qui suivent.

b) *Applicabilité de l'article 6 de la Convention*

78. Selon la jurisprudence de la Cour, « (...) pour que l'article 6 § 1 sous sa rubrique « civile » trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait « contestation » sur un « droit » de « nature civile » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une « contestation » réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question : un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisent pas à faire entrer en jeu l'article 6 § 1 (...) » (*Taşkin*, précité, § 130 ; *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse*, précité, § 32).
79. En l'espèce, le TF a noté que les requérantes se basaient sur le droit à la vie selon l'article 10 al. 1 Cst. pour en déduire une prétention subjective à faire cesser les prétendues omissions de l'Etat et à mettre en oeuvre les mesures qu'elles réclament. Le TF a jugé que les requérantes n'étaient pas affectées dans ce droit constitutionnel d'une manière juridiquement pertinente par les omissions reprochées ([ATF 146 I 145](#), consid. 6.2). En effet, les requérantes ne sont pas touchées avec l'intensité requise dans leurs droits découlant de l'article 10 al. 1 Cst. et des articles 2 et 8 de la Convention. Elles n'ont pas la qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention (cf. [ATF 146 I 145](#), consid. 5.4). Leur demande doit être qualifiée d'action populaire et est irrecevable en vertu de l'article 25a PA, qui ne garantit que la protection des droits individuels (cf. [ATF 146 I 145](#), consid. 5.5). Au vu de ce qui précède, le Gouvernement considère que les requérantes ne peuvent pas prétendre de manière défendable qu'il existe une contestation sur un droit reconnu en droit interne. Par conséquent, elles

ne sauraient déduire de l'article 10 al. 1 Cst. la demande mentionnée et n'ont aucun droit subjectif au constat de la prétendue illégalité des omissions reprochées (cf. [ATF 146 I 145](#), consid. 6.2).

80. De plus, le TAF a considéré que les actions et autres mesures demandées par les requérantes, par exemple l'ouverture de la phase préliminaire de la procédure législative et l'information du public, ne sont pas de nature à contribuer immédiatement à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en Suisse. Les actions et autres mesures demandées par les requérantes ne sont dès lors pas aptes à réduire les vagues de grosse chaleur. Dans ces circonstances, on ne peut pas dire que la contestation devant le DETEC était réelle et sérieuse et que l'issue de la procédure aurait été directement déterminante pour le droit en question. Par conséquent, le DETEC n'était pas tenu d'entrer en matière sur la demande des requérantes en vertu de l'article 6 § 1 de la Convention (cf. arrêt du TAF A-2992/2017 du 27 novembre 2018, consid. 8.3 et 8.4, annexe 17 à la requête).
  81. Le Gouvernement se rallie aux décisions et considérants des tribunaux internes. Il souligne en outre que les requérantes n'ont pas établi l'existence d'un lien suffisant entre les omissions reprochées et les droits invoqués. De plus, elles n'ont pas exposé ni démontré qu'il existe une menace sérieuse et surtout imminente pour les droits invoqués. En outre, les actions demandées ne sont pas de nature à contribuer immédiatement à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en Suisse. Par conséquent, ni la menace ni les actions demandées ne présentent le degré de probabilité qui rend l'issue du litige directement déterminante pour les droits invoqués par les requérantes. Le lien entre les omissions reprochées et les droits invoqués par les requérantes est donc trop ténu et lointain.
  82. Il convient en outre de souligner que ni la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)<sup>17</sup> ni la législation fédérale suisse ne prévoient un droit individuel à un environnement propre, sain et durable.
  83. De plus, l'article 6 de la Convention ne garantit pas un droit d'accès à un tribunal ayant compétence pour invalider ou remplacer une loi émanant du pouvoir législatif (Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, Droit à un procès équitable [volet civil], 31 décembre 2020, § 90). En l'espèce, les requérantes cherchent en réalité à obtenir le remplacement de la loi sur le CO<sub>2</sub> par une loi prévoyant des mesures plus strictes. C'est donc l'intérêt général à la protection du climat qui constitue l'objet et l'enjeu du litige et non pas une contestation sur un droit de nature civile des requérantes (cf. *Association Greenpeace France c. France* (déc.), n° 55243/10, 13 décembre 2011).
  84. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement estime que l'article 6 de la Convention n'est pas applicable dans le cas d'espèce. Il invite dès lors la Cour à déclarer ce grief irrecevable.
- c) *Applicabilité de l'article 13 de la Convention*
85. La Cour interprète l'article 13 de la Convention comme exigeant un recours pour les seules plaintes que l'on peut estimer « défendables » au regard de la Convention (cf. arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, précité, § 137).

<sup>17</sup> [RS 101 - Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 \(admin.ch\)](#)

86. Le Gouvernement note que les mesures demandées par les requérantes s'apparentent en grande partie aux travaux préliminaires relevant de la procédure législative (cf. [ATF 146 I 145](#), consid. 4.3.). En réalité, les requérantes cherchent à obtenir le remplacement de la loi sur le CO<sub>2</sub> par une nouvelle loi prévoyant des mesures plus strictes. Dans ce contexte, le Gouvernement rappelle que l'article 13 de la Convention ne va pas jusqu'à exiger des États la mise en place d'un recours par lequel les individus peuvent dénoncer, devant une autorité nationale, les lois d'un État contractant comme étant contraires à la Convention ou contraires à des normes juridiques nationales équivalentes (Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, Droit à un recours effectif, 30 avril 2021, § 66). L'article 13 de la Convention ne permet pas non plus de contester une politique générale en tant que telle (arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, précité, § 138).
87. En outre, le Gouvernement renvoie aux considérants concernant l'applicabilité de l'article 6 de la Convention (ch. 79 ss ci-avant). Il souligne que les requérantes ne peuvent pas prétendre de manière défendable qu'il existe une contestation sur un droit reconnu en droit interne. Elles n'ont pas démontré qu'il existe une menace sérieuse et surtout imminente pour les droits invoqués. Elles ne sont pas affectées dans leurs droits découlant des articles 2 et 8 de la Convention d'une manière juridiquement pertinente. En outre, les actions demandées ne sont pas de nature à contribuer immédiatement à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en Suisse. Par conséquent, ni la menace ni les actions demandées ne présentent le degré de probabilité qui rend l'issue du litige directement déterminante pour les droits invoqués par les requérantes. Le lien entre les omissions reprochées et les droits invoqués par les requérantes est donc trop ténu et lointain. Par conséquent, l'article 13 de la Convention n'est pas applicable en l'espèce. Ainsi, le Gouvernement invite la Cour à déclarer le grief concernant l'article 13 de la Convention irrecevable.

d) *Conclusion quant à l'applicabilité des dispositions de la Convention*

88. En résumé, le Gouvernement estime que l'article 2 de la Convention n'est pas applicable et que la question de l'applicabilité de l'article 8 de la Convention peut être laissée ouverte. Quant à l'applicabilité des articles 6 et 13 de la Convention, le Gouvernement estime que ces articles ne sont pas applicables dans la présente affaire.

## VI. Fond

### A. Articles 2 et 8 de la Convention (réponse à la question 5)

89. Si la Cour devait décider que les articles 2 et 8 de la Convention sont applicables, le Gouvernement se prononce comme suit sur le fond :

a) *Marge d'appréciation des États et facteurs à prendre en compte*

90. En matière environnementale et industrielle, la Cour a souligné à de très nombreuses reprises qu'elle n'avait pas qualité pour substituer son propre point de vue à celui des autorités locales quant à la meilleure politique à adopter, de sorte qu'elle a toujours reconnu une « ample » marge d'appréciation aux États, spécialement dans les domaines sociaux et techniques difficiles (arrêts *Hatton et autres*, précité, § 100-101; *Tătar c. Roumanie* du 27 janvier 2009, n° 67021/01, § 108 ; *Zammit Maempel c. Malte* du 22 novembre 2011, n° 24202/10, § 66). C'est en tenant compte de cette ample marge d'appréciation que la Cour s'est limitée, dans certaines affaires, à vérifier que les autorités nationales n'avaient pas commis d'« erreur manifeste d'appréciation » dans le choix

des moyens devant permettre d'établir un juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents (arrêt *Hardy et Maile c. Royaume-Uni*, précité, § 222 et 231; *Fadeïeva*, précité, § 102 et 105). Quant au choix de mesures, « on ne saurait imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif en ignorant les choix opérationnels qu'elles doivent faire en termes de priorités et de ressources » (arrêt *Boudaïeva c. Russie*, précité, § 135). De plus, la Cour a toujours considéré que, lorsque l'État est tenu de prendre des mesures positives, le choix des moyens est en principe une question qui relève de la marge d'appréciation de l'État contractant. Il existe différents moyens de garantir les droits de la Convention et, même si l'État n'a pas appliqué une mesure particulière prévue par le droit interne, il peut toujours remplir son obligation positive par d'autres moyens (arrêt *Kolyadenko et autres c. Russie*, précité, § 160 ; *Brincat et autres c. Malte*, précité, § 101). Selon la jurisprudence de la Cour, l'étendue de la marge d'appréciation n'est pas identique dans chaque cas. Il varie selon le contexte. En ce qui concerne les obligations positives découlant de l'article 8 § 1 de la Convention, les objectifs mentionnés au deuxième paragraphe peuvent avoir une certaine importance pour atteindre l'équilibre requis (arrêt *Pavlov et autres c. Russie*, précité, § 75).

91. Quant aux facteurs à prendre en compte, il convient de souligner que le réchauffement climatique pose des questions et défis sans précédents et d'un degré élevé de complexité. Le problème comprend des questions sociales et techniques difficiles. Son traitement nécessite l'étude de données scientifiques et une évaluation des risques. Le choix des meilleurs moyens permettant de lutter contre le réchauffement climatique est délicat et doit prendre en compte de nombreux intérêts différents, voire contradictoires. Les mesures pour protéger le climat peuvent aussi restreindre les droits fondamentaux et les libertés individuelles. Il convient par conséquent de trouver les solutions les plus judicieuses au terme d'une mise en balance de l'ensemble des intérêts en jeu. Les choix opérationnels nécessitent de fixer des priorités, y compris dans l'allocation de ressources. Conformément au principe de subsidiarité, la définition et le choix des mesures à prendre, dont la palette est large, relèvent de la compétence des gouvernements et des parlements nationaux ainsi que, dans le cas de la Suisse qui connaît un système de démocratie directe, du peuple.
92. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement estime qu'une ample marge d'appréciation devrait être reconnu à l'État dans la présente affaire.
  - b) *Pertinence du concept d'interprétation harmonieuse de la Convention avec d'autres normes de droit international*
93. La Cour a déjà clarifié qu'elle « (...) n'a jamais considéré les dispositions de la Convention comme l'unique cadre de référence dans l'interprétation des droits et libertés qu'elle contient. Au contraire, elle doit également prendre en considération toute règle et tout principe de droit international applicables aux relations entre les Parties contractantes (...). La Cour rappelle également qu'elle s'est toujours référée au caractère « vivant » de la Convention à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles et qu'elle a tenu compte de l'évolution des normes de droit national et international dans son interprétation des dispositions de la Convention (...). » (arrêt *Demir et Baykara c. Turquie* du 12 novembre 2008 [Grande Chambre], n° 34503/97, §§ 67-68).
94. Il convient toutefois de souligner que le rôle de la Cour consiste à appliquer et à interpréter la Convention et non pas d'autres normes de droit international (voir article 19 et 32 § 1 de la Convention). La Convention ne garantit pas un droit à un environnement sain et les instruments énumérés par la Cour ne fournissent aucune base juridique pour l'extension des garanties de la Convention telle que réclamée par les requérantes.

95. Le concept d'interprétation harmonieuse ne saurait être utilisé pour combler une prétendue lacune dans le cadre juridique international sur le climat. A ce dernier égard, le Gouvernement est d'avis que le principal objectif visé par la requête consiste, en réalité, à tenter 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. Or, le fait est que durant les négociations à Paris, les Parties ont certes examiné la possibilité de doter l'Accord d'un mécanisme contraignant de contrôle individuel des engagements des Etats, mais qu'elles ont finalement décidé d'y renoncer. Conformément à l'article 14 de l'Accord, elles ont en effet confié à la Conférence des Etats Parties le soin de procéder périodiquement à un bilan mondial afin d'évaluer les progrès collectifs accomplis. Elles ont en outre opté pour la création d'un mécanisme de suivi de la mise en œuvre axé sur la facilitation et fonctionnant de façon transparente, non accusatoire et non punitive ainsi que le prévoit l'article 15 de l'Accord.
96. Sauf à ignorer les principes du droit international public, on ne saurait donc substituer au mécanisme de suivi institué par l'Accord de Paris un mécanisme judiciaire contradictoire et punitif fondé sur un autre traité, à savoir la Convention. A cela s'ajoute le fait que la plupart des Etats Parties échapperaient à un tel mécanisme judiciaire puisqu'ils ne sont pas parties à la Convention, ce qui serait pour le moins inéquitable. La Cour a d'ailleurs elle-même très récemment rappelé, dans le contexte de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, qu'elle a pour tâche de s'assurer que le texte de la Convention européenne des droits de l'homme est respecté. C'est en effet la Convention que la Cour peut interpréter et appliquer, mais elle n'a pas la compétence d'assurer le respect de traités ou d'obligations internationaux autres que la Convention (arrêt *Caamaño Valle c. Espagne*, n° 43564/17, 11 mai 2021, § 53-54).
97. Au vu de ce qui précède et de manière générale, le Gouvernement estime qu'il y a d'autres instruments qui sont mieux à même de traiter la protection de l'environnement et les questions à ce sujet.
98. Si la Cour devrait prendre les instruments énumérés en considération lors de l'interprétation des garanties de la Convention, il convient de tenir compte de ce qui suit :
99. Le cadre juridique international sur le climat est le résultat des négociations entre les états souverains. Il prévoit un objectif collectif et des obligations individuelles en laissant divers éléments à la discrétion des états :
- L'objectif de la CCNUCC est de « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». ([Convention-cadre sur les changements climatiques \(admin.ch\)](#)). La CCNUCC n'impose pas d'objectifs de réduction des émissions à l'échelle mondiale ou par pays.
  - L'objectif général de l'Accord de Paris (soit l'article 2.1 let. a), constitue quant à lui un objectif de température, c'est-à-dire une visée générale qui n'impose ni restrictions quantitatives explicites des émissions de gaz à effet de serre, ni budget carbone global.
  - L'Accord de Paris a établi un certain nombre d'obligations juridiquement contraignantes pour les parties (voir art. 4.2 1<sup>ère</sup> phrase, 4.8, 4.9, 4.13 et 13.7). La plupart de ces obligations sont toutefois de nature procédurale et exigent des parties qu'elles soumettent certains types de renseignements à certains moments ou à

des périodes régulières ou qu'elles fassent des rapports ou rendent des comptes conformément aux règles convenues. Il ne fait en outre aucun doute que l'Accord de Paris ne crée pas de droits subjectifs dont pourraient se prévaloir les individus, mais que les obligations qu'il énonce ne s'adressent qu'aux Hautes Parties contractantes ayant ratifié cet instrument.

- Cela étant posé, il ne faut pas perdre de vue que toutes les dispositions de l'Accord de Paris n'énoncent pas forcément des obligations juridiquement contraignantes pour les Etats Parties. Ainsi, un certain nombre de dispositions matérielles portant sur l'atténuation (« *mitigation* ») sont par exemple formulées en tant que recommandations et non pas en tant qu'obligations juridiques<sup>18</sup>. L'Accord de Paris n'instaure pas non plus de mécanisme autonome de contrôle du suivi et toutes ses dispositions ne se prêtent pas nécessairement à un contrôle judiciaire par les tribunaux<sup>19</sup>. Les Parties à cet Accord n'ayant pas trouvé à s'entendre sur ces questions lors des négociations, il en résulte un certain flou quant à la portée juridique exacte de certaines dispositions, y compris parmi les commentateurs.
- À titre d'exemple, l'obligation centrale de l'Accord de Paris énoncée à l'article 4.2, 1<sup>ère</sup> phrase, prévoit que « chaque Partie établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national (CDN) successives qu'elle prévoit de réaliser ». Il s'agit de l'unique obligation juridiquement contraignante en matière d'atténuation (« *mitigation* ») et cette obligation est de nature strictement procédurale. Autrement dit, elle n'exige pas des Etats Parties qu'ils mettent en œuvre leur CDN. Il est à cet égard intéressant de noter que lors de la négociation de l'Accord de Paris, une proposition de formulation demandant aux Etats Parties d' « atteindre » (« *achieve* ») leurs objectifs a été écartée<sup>20</sup>.
- L'article 4.2, 2<sup>ème</sup> phrase, demande quant à lui simplement aux Parties de poursuivre les mesures d'atténuation nationales en vue d'atteindre les objectifs qu'elles se sont donnés dans leurs CDN. Le caractère éventuellement contraignant de la deuxième phrase de l'article 4.2, qui prévoit que « les Parties (et non « chaque Partie ») prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions », est loin d'être établi et demeure sujet à controverse. Pour une partie de la doctrine, cette phrase établit uniquement une norme de conduite, mais sa réalisation elle-même n'est pas juridiquement contraignante, ni d'ailleurs le fait d'atteindre l'objectif que la Partie s'est fixé ; les Etats Parties ne sont cependant pas entièrement libres dans la détermination de leurs mesures car ils sont tenus de concevoir des mesures propres à leur permettre d'atteindre cet objectif<sup>21</sup>. Cela implique notamment que les Etats Parties doivent s'engager dans des processus législatifs et politiques dans le but d'établir, d'administrer et d'appliquer ces mesures. Qu'un caractère contraignant soit ou non reconnu à cette disposition, il apparaît qu'elle ne peut constituer qu'un standard de conduite et non une obligation de résultat<sup>22</sup>. De l'avis du Gouvernement suisse, l'article 4.2, 2<sup>ème</sup> phrase exprime ainsi un certain standard de conduite (ou diligence raisonnable), qui correspond à ce qu'un Etat responsable devrait faire dans des conditions normales, dans une situation donnée, avec les meilleurs moyens disponibles et réalisables. Si un Etat ne s'engage pas dans cette voie, par exemple en refusant d'initier (ou en interrompant) un processus

<sup>18</sup> DANIEL BODANSKY, The Legal Character of the Paris Agreement, p. 6.

<sup>19</sup> BODANSKY, précité, p. 1-2.

<sup>20</sup> BODANSKY, précité, p. 1-2.

<sup>21</sup> BODANSKY, précité, p. 7-8.

<sup>22</sup> Cf. JULIA HÄNNI, Menschenrechtlicher Schutz infolge Klimawandels - Voraussetzungen und Herausforderungen / Dargestellt am Beispiel der EMRK, in EuGRZ 2019, Heft 1-6, p. 4.

législatif et politique destiné à établir et appliquer ces mesures d'atténuation, cela pourrait constituer une violation de son devoir de diligence.

- Le Gouvernement considère que des standards de conduite tels que ceux contenus aux articles 4.2, 2<sup>ème</sup> phrase et 4.3 de l'Accord de Paris ne constituent pas des règles juridiques qui imposent des moyens ou des mesures précis ou spécifiques afin d'atteindre un certain objectif. Le concept de « niveau d'ambition le plus élevé possible » reflète en revanche une norme de conduite que les parties doivent respecter. Ce devoir de diligence raisonnable dans la conception des CDN est un moyen pour aider les Parties à conceptualiser leurs responsabilités respectives. Afin d'agir avec diligence, les États doivent donc prendre toutes les mesures appropriées en fonction de leurs capacités pour parvenir de manière progressive à la protection des intérêts ou des droits concernés. En d'autres termes, chaque CDN successive doit contenir le niveau d'ambition le plus élevé d'une partie – elle doit faire de son mieux pour atteindre progressivement l'objectif de l'Accord de Paris, c'est-à-dire maintenir l'augmentation de la température mondiale bien en dessous de 2 °C et poursuivre les efforts pour limiter cette augmentation à 1,5 °C.
- Outre les standards de conduite énoncés dans l'Accord de Paris, il convient de prendre en compte les standards de conduite découlant des rapports scientifiques du GIEC<sup>23</sup>. Le GIEC (en anglais IPCC pour *Intergovernmental Panel on Climate Change*), qui a son siège à Genève et dont font actuellement partie 195 États membres, est l'organisme des Nations Unies responsable d'évaluer l'aspect scientifique des changements climatiques. Les rapports du GIEC fournissent les données scientifiques nécessaires pour que les États puissent fixer leurs mesures d'atténuation et qu'il soit ainsi possible d'atteindre l'objectif énoncé à l'article 2 let. a de l'Accord de Paris<sup>24</sup>. La performance des États parties à la CCNUCC se mesure à l'aune de ces rapports du GIEC. Celui-ci en a déjà établi six.
- En résumé, il convient d'admettre que la Suisse s'est engagée à remplir un certain nombre d'engagements formels en ratifiant l'Accord de Paris (cf. ci-avant). Il s'agit d'obligations positives et de standards de conduite qui, de l'avis du Gouvernement, sont susceptibles d'apporter un certain éclairage sur les mesures raisonnables et adéquates que la Suisse doit adopter pour protéger efficacement les droits énoncés aux articles 2 et 8 de la Convention. Pour autant, la Suisse ne s'est pas engagée à ce que les CDN qu'elle a établies et qu'elle a actualisées fassent l'objet d'un contrôle judiciaire international. L'Accord de Paris ne contient en effet aucune obligation juridiquement contraignante allant dans ce sens. En son article 14, il se contente d'instaurer tous les cinq ans un bilan mondial de mise en œuvre par la Conférence des États Parties afin d'évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de son objet et de ses buts à long terme, mais il ne crée aucun mécanisme d'évaluation externe destiné à apprécier la performance individuelle de chaque État Partie. La Cour ne saurait donc s'attribuer un tel rôle - en s'érigeant en quelque sorte en tribunal suprême de l'environnement - que les États Parties à l'Accord de Paris ont délibérément renoncé à introduire.

100. Quant aux autres instruments énumérés par la Cour, il convient de noter ce qui suit :

- Le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses de la Commission du droit international (2001) règle les dommages

<sup>23</sup> <https://www.ipcc.ch/languages-2/francais/>

<sup>24</sup> Cf. HÄNNI, précité, p. 10 et 12.

transfrontaliers. Ce n'est pas un dommage transfrontalier qui se trouve au centre de la présente affaire, mais le prétendu dommage que les requérantes invoquent en Suisse en raison des activités génératrices de gaz à effet de serre qui se déroulent sur le territoire de la Suisse.

- S'agissant du Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement et du Conseil européen du 30 juin 2021 («loi européenne sur le climat») il convient de souligner que la Suisse n'est pas un Etat membre de l'Union européenne. De plus, le règlement date du 30 juin 2021. Il est donc postérieur à l'évaluation de l'affaire par le TAF et le TF.
- La Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU « Droit à un environnement propre, sain et durable », A/76/L.75, 26 juillet 2022 n'est pas juridiquement contraignante. Par cette résolution, « [l]a communauté internationale affirme qu'un environnement sain est une condition essentielle à l'exercice plein et entier des droits de l'homme et donne ainsi un signal politique fort. (...) Cette résolution n'est pas juridiquement contraignante mais elle devrait susciter des changements positifs, tels qu'un engagement politique plus fort en faveur de l'environnement, une obligation plus stricte pour les États de rendre des comptes et une plus grande cohérence politique en matière d'environnement et de droits de l'homme. » ([Le droit à un environnement propre, sain et durable reconnu comme un «droit de l'homme», grâce notamment à la Suisse \(admin.ch\)](#)).

101. Il convient également de noter l'adoption de la recommandation [CM/Rec\(2022\)20](#) par le Comité des Ministres le 27 septembre 2022. Par cet instrument non contraignant, le Comité des Ministres recommande aux gouvernements des États membres « de réfléchir à la nature, au contenu et aux implications du droit à un environnement propre, sain et durable, et, sur cette base, d'envisager activement de reconnaître au niveau national ce droit comme un droit de l'homme important pour la jouissance des droits de l'homme et lié à d'autres droits et au droit international existant » (OP 1). Au sein du Conseil de l'Europe, le Groupe de rédaction du CDDH sur les droits de l'homme et l'environnement (CDDH-ENV) est actuellement en train d'examiner la nécessité et la faisabilité d'un instrument ou d'instruments additionnels dans le domaine des droits de l'homme et l'environnement.

102. La Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU et la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe démontrent que la discussion sur le sujet avance et que le thème des droits de l'homme et de l'environnement est en cours de développement. Il reste cependant de nombreuses questions ouvertes sur lesquelles il n'existe pas de consensus. Dans ce contexte, le Gouvernement rappelle encore une fois que la Convention ne garantit pas un droit à un environnement sain et les instruments énumérés par la Cour dans sa question 5.3.2 ne fournissent aucune base juridique pour l'extension des garanties de la Convention telle que réclamée par les requérantes.

*c) Doctrine de l'instrument vivant et nécessité de lutter contre le changement climatique*

103. La Cour s'est toujours référée au caractère « vivant » de la Convention à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles et qu'au fait qu'elle a tenu compte de l'évolution des normes de droit national et international dans son interprétation des dispositions de la Convention (arrêt *Demir et Baykara c. Turquie*, précité, § 68). L'article 1er de la Convention n'est toutefois pas soumis à interprétation en application de la doctrine de l'instrument vivant (cf. ch. 37 ci-avant).

104. Même si on admet l'urgence et les grands défis posés par le réchauffement climatique, les limites du système de la Convention ne peuvent pas être ignorées. La Convention ne garantit pas un droit à un environnement sain et un tel droit ne peut pas être créée sans un nouveau protocole à la Convention. La compétence de la Cour s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses protocoles (cf. article 32 § 1 de la Convention ; arrêt *Pavlov et autres c. Russie*, précité, opinion concurrente du juge Serghides, § 18). En outre, la doctrine de l'instrument vivant ne permet pas d'interpréter les garanties de la Convention d'une manière qui porte atteinte aux principes de base du système, tel que le principe de subsidiarité. Enfin, la doctrine de l'instrument vivant ne saurait être invoquée pour justifier un changement radical de la jurisprudence de la Cour qui ferait fi de la situation prévalant au sein des Hautes Parties contractantes.
105. De plus, les Etats membres du Conseil de l'Europe sont conscients que la Convention ne garantit pas un droit à un environnement sain et se sont penchés sur le thème. Ils sont actuellement en train d'examiner la nécessité et la faisabilité d'un instrument ou d'instruments additionnels dans le domaine des droits de l'homme et l'environnement au sein du CDDH-ENV (cf. ch. 101 ci-avant).
106. Les évolutions dans l'interprétation des droits fondamentaux au niveau national mentionnées par la Cour concernent les Pays-Bas et l'Allemagne et non pas la Suisse. Elles ne concernent par ailleurs que deux Etats Parties à la Convention. De plus, la jurisprudence des tribunaux nationaux sur cette question est divergente et il n'existe aucun consensus à ce sujet. Par exemple, le Tribunal fédéral suisse a confirmé la décision de non-entrée en matière du DETEC dans la présente affaire. La Cour constitutionnelle de l'Autriche a rejeté la demande de Greenpeace et autres comme irrecevable.<sup>25</sup> Par contre, les tribunaux supérieurs des Pays-Bas<sup>26</sup>, de l'Irlande<sup>27</sup>, de la France<sup>28</sup> ou encore de l'Allemagne<sup>29</sup> ont ordonné à leurs gouvernements respectifs de prendre de nouvelles mesures ou d'intensifier les mesures déjà prises afin de réduire de façon urgente et importante leurs émissions afin de protéger la population des effets du réchauffement climatique. Un certain nombre d'autres Etats n'ont pas encore développé de jurisprudence interne sur le sujet. Enfin, les situations dans les différents Etats se distinguent et les considérants des tribunaux d'un Etat ne peuvent pas être transposés tel quels à d'autres Etats.
107. La nécessité de lutter contre le changement climatique ne justifie pas d'ignorer les limites du système de la Convention. Elle n'est pertinente que si une question relevant du droit à la vie et à la vie privée et familiale se pose.
- d) Compatibilité des engagements de la Suisse avec les articles 2 et 8 de la Convention
108. Dans la présente affaire, les requérantes reprochent à la Suisse d'avoir omis de prendre des mesures préventives suffisantes pour contenir le réchauffement climatique. Elles se plaignent plus particulièrement du non-respect par la Suisse des obligations positives qui lui incombent en vertu des articles 2 et 8 de la Convention lus à la lumière

<sup>25</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle de l'Autriche dans l'affaire *Greenpeace et al. c. Autriche*, 20 septembre 2020, disponible sous [VfGH Beschluss G 144 2020 vom 30. September 2020.pdf](https://www.vfgh.beschluss.g.144.2020.vom.30.september.2020.pdf)

<sup>26</sup> Arrêt de la Cour suprême des Pays-Bas dans l'affaire *Urgenda*, no. 19/00135, 20 décembre 2019; traduction anglaise disponible sous <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf>.

<sup>27</sup> Arrêt de la Cour suprême d'Irlande dans l'affaire *Friends of the Irish Environment v. The Government of Ireland and Others*, no. [2020] IESC 49, 31 juillet 2020; disponible sous [https://www.courts.ie/view/judgments/681b8633-3f57-41b5-9362-8cbc8e7d9215/981c098a-462b-4a9a-9941-5d601903c9af/2020\\_IESC\\_49.pdf/pdf](https://www.courts.ie/view/judgments/681b8633-3f57-41b5-9362-8cbc8e7d9215/981c098a-462b-4a9a-9941-5d601903c9af/2020_IESC_49.pdf/pdf).

<sup>28</sup> Arrêt du Tribunal administratif de Paris, nos. 1904967, 1904968, 1904972 a 1904976/4-1, 3 février 2021; disponible sous <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/179360/1759761/version/1/file/1904967190496819049721904976.pdf>.

<sup>29</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle allemande, no. 1 BvR 2656/18, 24 mars 2021; communiqué de presse disponible en anglais sous <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvq21-031.html>.

des engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris, le principe de précaution, les meilleures données scientifiques disponibles, les normes évolutives du droit national et international et le consensus émergent (cf. soumission additionnelle, § 56). En vertu de ces obligations, la Suisse devrait faire tout son possible pour apporter sa contribution pour éviter que la température globale ne dépasse pas la cible d'augmentation du réchauffement, fixée à 1,5 °C d'augmentation (cf. soumission additionnelle, § 57). Selon les requérantes, la Suisse est en demeure de prendre les mesures nécessaires pour les protéger effectivement contre le risque découlant du changement climatique (cf. soumission additionnelle, § 59).

109. Le Gouvernement se réfère à la jurisprudence de la Cour qui rappelle « [q]ue l'on aborde l'affaire sous l'angle d'une obligation positive à la charge de l'État qui consisterait à adopter des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits que les requérants puisent dans le paragraphe 1 de l'article 8, ou sous celui d'une ingérence d'une autorité publique à justifier sous l'angle du paragraphe 2, les principes applicables sont assez voisins. » (arrêt *Tătar c. Roumanie*, précité, § 87). « Dans les deux cas, il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble, l'État jouissant en toute hypothèse d'une certaine marge d'appréciation » (arrêts *Cordella et autres c. Italie*, précité, § 158 ; *López Ostra c. Espagne*, précité, § 51).
110. L'obligation positive de prendre toutes les mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits que les requérantes déduisent des articles 2 et 8 de la Convention implique, avant tout, pour les États, le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant à une prévention efficace des dommages à l'environnement et à la santé humaine (arrêt *Boudaïeva c. Russie*, précité, § 129-132 ; arrêt *Tătar c. Roumanie*, précité, § 88). Lorsqu'il s'agit pour un État de traiter des questions complexes de politique environnementale et économique, et notamment lorsqu'il s'agit d'activités dangereuses, il faut, de surcroît, réserver une place singulière à une réglementation adaptée aux spécificités de l'activité en jeu notamment au niveau du risque qui pourrait en résulter. Cette obligation doit déterminer l'autorisation, la mise en fonctionnement, l'exploitation, la sécurité et le contrôle de l'activité en question ainsi qu'imposer à toute personne concernée par celle-ci l'adoption de mesures d'ordre pratique propres à assurer la protection effective des citoyens dont la vie risque d'être exposée aux dangers inhérents au domaine en cause (arrêt *Oneryıldız c. Turquie*, précité, § 90). Il convient également de souligner que le processus décisionnel doit tout d'abord comporter la réalisation des enquêtes et études appropriées, de manière à prévenir et évaluer à l'avance les effets des activités qui peuvent porter atteinte à l'environnement et aux droits des individus, et à permettre ainsi l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu (*Hatton et autres*, précité, § 128). L'importance de l'accès du public aux conclusions de ces études ainsi qu'à des informations permettant d'évaluer le danger auquel il est exposé ne fait pas de doute (voir, *mutatis mutandis*, *Guerra* précité, § 60, et *McGinley et Egan* précité, § 97). Enfin, les individus concernés doivent aussi pouvoir former un recours contre toute décision, tout acte ou toute omission devant les tribunaux s'ils considèrent que leurs intérêts ou leurs observations n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le processus décisionnel (*Tătar*, précité, § 88; *Hatton*, précité, § 128; *Taşkin et autres c. Turquie* du 10 novembre 2004, n° 46117/99, § 118-119; arrêt *Ökçan et autres c. Turquie* du 28 mars 2006, n° 46771/99, § 43).
111. En l'espèce, il convient de déterminer si l'État, en garantissant les droits des requérantes, a ménagé, dans les limites de sa marge d'appréciation, un juste équilibre

entre les intérêts concurrents des requérants et de la communauté dans son ensemble, comme l'exige l'article 8 § 2 de la Convention (cf. arrêt *Pavlov et autres c. Suisse*, précité, § 78). Pour apprécier si l'Etat a satisfait à l'obligation positive découlant de l'article 2 de la Convention, il faut tenir compte des circonstances particulières de l'affaire telles que la légalité interne des actes ou des omissions des autorités, le processus décisionnel national, y inclut la question de la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées, et la complexité de la question surtout lorsque sont en jeu des intérêts concurrents protégés par la Convention (arrêt *Boudaïeva c. Russie*, précité, § 136). Dans le cadre de cet examen, il convient de prendre en compte non seulement les mesures de l'atténuation (*mitigation measures*), mais aussi les mesures de l'adaptation (*adaptation measures*).

112. Le Gouvernement souligne que la Suisse a mis en place un cadre législatif et administratif qui vise la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et s'efforce de l'adapter en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques et des circonstances politiques et juridiques. En droit suisse, il existe ainsi une panoplie des mesures pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et ces mesures sont compatibles avec l'objectif de l'Accord de Paris (voir exposé des faits en annexe).
113. Au titre de l'unique obligation juridiquement contraignante de l'Accord de Paris en matière d'atténuation, la Suisse respecte son engagement puisqu'elle a communiqué sa CDN dans le délai imparti. Au niveau des standards de conduites, y compris ceux qui résultent des rapports du GIEC, elle a d'un part mis tout en œuvre pour intégrer sa CDN dans sa législation nationale (art. 4.2, 2ème phrase) et réviser à temps son objectif afin qu'il reflète son plus haut niveau d'ambition (art. 4.3). À ce titre, elle a précisé dans sa communication récente que ses réductions d'émissions d'ici 2030 seront principalement réalisées au niveau national, ce qui renforcera encore la transition de la Suisse vers une économie à faible intensité de carbone. Compte tenu de la faible intensité en gaz à effet de serre de la Suisse aujourd'hui, cette CDN représente un niveau d'ambition que l'on peut qualifier d'élevé pour 2030. À cet égard, il convient de garder à l'esprit que la part des émissions de gaz à effet de serre de la Suisse dans les émissions mondiales est d'environ 0,1 pour cent et les émissions par habitant de la Suisse (2020 : 5,04 tonnes de CO<sub>2</sub>eq par habitant) sont inférieures à la moyenne mondiale (cf. exposé des faits en annexe, section 2.1.6).
114. Les éléments précédents et figurant à l'exposé des faits (en annexe) démontrent à l'envi que la politique climatique suisse n'est pas figée, mais qu'elle sait s'adapter aux nouvelles recommandations scientifiques et élever constamment le niveau de ses ambitions. Cette dynamique répond ainsi à l'exigence de « progression » attendue de la part des Etats (cf. art. 3 et art. 4.3 de l'Accord de Paris). De plus, les actions prises par la Suisse démontrent la volonté de se trouver dans la fourchette indiquée par le GIEC pour contribuer à une stabilisation à 1.5 °C.
115. En 2019, la Suisse a également renforcé son objectif climatique à long terme afin de respecter les recommandations du GIEC visant à maintenir la hausse des températures sous 1.5 °C d'ici 2100. Le Conseil fédéral a décidé que, d'ici à 2050, la Suisse ne devra plus rejeter dans l'atmosphère davantage de gaz à effet de serre que ce que les réservoirs naturels et artificiels sont capables d'absorber.<sup>30</sup> Cet objectif de zéro net d'ici 2050 sert de point de départ à la stratégie climatique à long terme de la Suisse que le Conseil fédéral a approuvé le 27 janvier 2021.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Communiqué du Conseil fédéral du 28 août 2019, [Le Conseil fédéral vise la neutralité climatique en Suisse d'ici à 2050 \(admin.ch\)](#)

<sup>31</sup> [Stratégie climatique à long terme 2050 \(admin.ch\)](#)

116. En ce qui concerne le refus de la nouvelle loi sur le CO<sub>2</sub> par votation du 13 juin 2021, il convient d'abord de rappeler que la démocratie ainsi que l'état de droit et les droits de l'homme sont des piliers importants de l'Etat. Le refus de la nouvelle loi sur le CO<sub>2</sub> ne signifie pas que le peuple suisse ne veut pas lutter résolument contre le réchauffement climatique. Ces sont plutôt les outils prévus par le projet de nouvelle loi qui ont été rejetés. Malgré le résultat négatif du référendum sur la nouvelle loi sur le CO<sub>2</sub>, l'objectif climatique suisse inscrit dans la CDN suisse ne change pas. Seules les mesures visant la mise en œuvre de l'objectif devront être revues.<sup>32</sup> Ainsi, le Conseil fédéral a cherché rapidement des nouvelles solutions et a présenté une loi CO<sub>2</sub> révisée (voir exposé des faits en annexe).
117. Le Gouvernement estime que la panoplie de mesures d'atténuation pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, telle qu'elle ressort principalement de la loi sur le CO<sub>2</sub> actuellement en vigueur (y inclut la prolongation après la votation du 13 juin 2021 de certaines mesures et de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'à la fin de l'année 2024), ainsi que des nouvelles solutions à trouver pour la période postérieure à 2024 (cf. exposé des faits en annexe, section 1.2.1, 2.1.1 ss), relèvent de la marge d'appréciation de la Suisse. Au vu de la complexité de la tâche, le choix des moyens permettant de lutter contre le réchauffement climatique est difficile et doit répondre à de nombreux intérêts différents. Les mesures pour protéger le climat peuvent restreindre les libertés des individus, avoir un impact sur le bien-être économique du pays et il convient de trouver les solutions les plus judicieuses au terme d'une mise en balance de l'ensemble des intérêts en jeu. La Suisse et sa population sont mieux placées que la Cour de faire ce choix. Le Gouvernement est parfaitement conscient qu'il doit agir rapidement pour pouvoir assurer la protection du climat.<sup>33</sup> Il n'est cependant pas trop tard et il reste encore du temps pour faire ce choix (cf. [ATF 146 I 145](#), consid. 5). La Suisse ayant rempli et s'engageant à remplir pleinement les engagements auxquels elle a souscrit en ratifiant l'Accord de Paris, elle n'a pas outrepassé et n'outrepassera pas sa marge d'appréciation. Rien ne justifierait que la Cour substitue son point de vue à celui du Gouvernement, du Parlement et du peuple suisse quant au choix des moyens de lutter contre le réchauffement climatique.
118. En outre, les mesures prises par la Suisse pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> sont efficaces et les émissions en Suisse ont diminué (cf. exposé des faits en annexe).
- Objectif international (en vertu du Protocole de Kyoto) : « Dans le cadre du Protocole de Kyoto, les pays industrialisés, dont la Suisse, se sont engagés à poursuivre un objectif climatique international. La Suisse doit ainsi réduire ses émissions entre 2013 et 2020 de 15,8 % en moyenne par rapport à 1990. Cet objectif a été atteint. D'une part, les émissions ont baissé de 11 % en moyenne durant cette période. D'autre part, en vertu du Protocole de Kyoto, les réductions manquantes peuvent être obtenues grâce à des projets de protection du climat réalisés à l'étranger. La Confédération reçoit les certificats de réduction nécessaires de la part de la Fondation Centime Climatique. Les prestations de puits de carbone peuvent aussi être prises en compte pour la réalisation de cet objectif. »<sup>34</sup> Il convient toutefois de noter que le décompte définitif au niveau international

<sup>32</sup> Conférence de presse du Conseil fédéral du 13 juin 2021, Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, [13.06.2021 - Medienkonferenz des BR - YouTube](#)

<sup>33</sup> Conférence de presse du Conseil fédéral du 13 juin 2021, Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, [13.06.2021 - Medienkonferenz des BR - YouTube](#)

<sup>34</sup> [Inventaire des gaz à effet de serre 2020 : la Suisse manque de peu son objectif climatique \(admin.ch\)](#)

sera établi après l'examen, par un groupe d'experts internationaux des Nations Unies, de l'inventaire des gaz à effet de serre d'avril 2022.<sup>35</sup>

- Objectif de réduction national (en vertu de la loi sur le CO<sub>2</sub>) : Au plan national, les émissions de gaz à effet de serre de la Suisse devaient être réduites de 20 % d'ici à 2020 par rapport à 1990. Cet objectif de la loi sur le CO<sub>2</sub> en vigueur n'a été manqué que de très peu, une diminution de 19 % ayant été réalisée selon l'inventaire des gaz à effet de serre de 2020, publié par l'OFEV. Afin de diminuer les émissions, les mesures de protection du climat doivent être renforcées dans tous les secteurs<sup>36</sup>.
119. À cet égard, il convient de prendre en compte qu'en Suisse, les coûts de prévention des émissions de CO<sub>2</sub> sont élevés en raison de la disponibilité limitée de mesures rentables à court terme. La production d'énergie en Suisse est pratiquement exempte de carbone et il y a très peu d'industries lourdes. Le potentiel de réduction des émissions se situe surtout dans les secteurs du logement et des transports. Ce potentiel restant a toutefois de longues périodes de conversion (cf. exposé des faits en annexe, section 1.2.3). Or, pour des raisons d'équité, il est important de reconnaître les efforts passés et de récompenser les pays pionniers.
120. De plus, la Cour a rappelé que même lorsque les autorités nationales n'ont pas respecté certains aspects du régime juridique interne, la légalité interne est l'un des facteurs, mais non le principal, à prendre en compte pour apprécier si l'État a rempli son obligation positive ; l'État peut choisir d'autres moyens qu'il juge appropriés pour assurer le "respect de la vie privée". (arrêt *Pavlov et autres c. Russie*, précité, § 92). Dans ce contexte, le Gouvernement souligne qu'il ne faut pas seulement prendre en compte les mesures de l'atténuation (*mitigation measures*), mais également les mesures d'adaptation (*adaptation measures*).
121. Le Conseil fédéral a reconnu très tôt la nécessité de s'adapter aux effets du changement climatique et a pris des mesures (cf. exposé des faits en annexe, section 1.2.2 ; voir aussi [Adaptation aux changements climatiques \(admin.ch\)](#)). Différentes études menées en Suisse et à l'étranger indiquent que les mesures de prévention des effets négatifs de la chaleur sur la santé ont contribué à réduire le risque de mortalité lié à la chaleur. En Suisse, la surmortalité liée à la chaleur en 2018 et 2019 a ainsi été nettement plus faible que celle des étés 2003 et 2015. Cela indique que les mesures prises par les autorités et la sensibilisation de la population aux risques sanitaires liés à la chaleur ont amélioré la situation<sup>37</sup>, même s'il reste un potentiel inexploité dans ce domaine.
122. Les cantons sont responsables de la protection de la population contre la chaleur. Les cantons de Genève, Vaud, Valais, Fribourg, Neuchâtel et Tessin ont élaboré à cet effet des plans de mesures canicule qu'ils peuvent activer avant une canicule. Les autres cantons prennent également des mesures en cas de besoin, mais n'ont pas développé de plans de mesures canicule spécifiques (cf. exposé des faits en annexe, section 1.2.2).

<sup>35</sup> [Examen de l'objectif 2020 \(pour la période de 2013 à 2020\) \(admin.ch\)](#)

<sup>36</sup> [Inventaire des gaz à effet de serre 2020 : la Suisse manque de peu son objectif climatique \(admin.ch\)](#) (dernière visite le 14 novembre 2022)

<sup>37</sup> Martina S. Ragetti & Martin Rössli, Hitze-Massnahmen-Toolbox 2021. Ein Massnahmenkatalog für den Schutz der menschlichen Gesundheit vor Hitze. 2021, SwissTPH, Basel. Im Auftrag des BAG, p. 5 (accessible sur [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/it/dokumente/nat-gesundheitspolitik/klimawandel/hitzewelle/tipp/Massnahmenkatalog%20f%C3%BCr%20Beh%C3%B6rden%20.pdf.download.pdf/Massnahmenkatalog\\_fuer\\_Behoerden.pdf](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/it/dokumente/nat-gesundheitspolitik/klimawandel/hitzewelle/tipp/Massnahmenkatalog%20f%C3%BCr%20Beh%C3%B6rden%20.pdf.download.pdf/Massnahmenkatalog_fuer_Behoerden.pdf)).

123. L'office fédéral de la santé publique (ci-après : OFSP) énumère trois règles d'or pour se comporter pendant les vagues de chaleur : 1) éviter les efforts physiques ; 2) éviter la chaleur – se rafraîchir ; 3) boire beaucoup – manger léger (cf. [Protection contre la canicule – trois règles d'or à suivre en cas de canicule \(Flyer\) \(admin.ch\)](#)). Ces règles et les mesures invoquées par les requérantes (p. ex. rester à la maison, utiliser le climatiseur ou le ventilateur, baisser les stores, éviter des activités à l'extérieur, cf. annexes 4–7 à la requête) s'appliquent uniquement pendant les canicules et non pas tous les jours de l'année. De plus, la gravité de ces mesures est limitée.
124. Les mesures d'adaptations sont importantes parce qu'il y a des conséquences du changement climatique qui ne peuvent plus être évitées. Elles sont en outre importantes parce que la Suisse ne peut pas stopper le réchauffement climatique à elle seule. Si les autres Etats n'apportent pas également leur contribution, le réchauffement climatique va se poursuivre et les mesures d'adaptation deviendront encore plus importantes pour la Suisse, dont la part des émissions de gaz à effet de serre dans les émissions mondiales ne se monte qu'à d'environ 0,1 pour cent.
125. Le Gouvernement est d'avis que le processus législatif et décisionnel ayant mené à l'élaboration des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la Suisse est caractérisé par une très grande ouverture et une transparence totale. Il permet aussi l'inclusion systématique d'enquêtes et d'études scientifiques ainsi qu'une participation très large de l'ensemble des milieux intéressés. L'organisation du référendum le 13 juin 2021 a permis au peuple suisse de se prononcer sur la nouvelle loi sur le CO<sub>2</sub>. Depuis lors, le Conseil fédéral a remis l'ouvrage sur le métier pour tenir compte de la volonté populaire et proposer des mesures perçues comme étant moins punitives pour atteindre les objectifs de réduction des émissions qui demeurent inchangés. Un juste équilibre a ainsi été recherché en permanence entre les différents intérêts concurrents en jeu, conformément aux exigences découlant de la jurisprudence de la Cour en la matière à la lumière, notamment, des principes énoncés dans la Convention d'Aarhus.
126. Le Gouvernement relève toutefois que la Convention d'Aarhus ne prévoit pas spécifiquement l'inclusion d'études scientifiques dans le cadre de la participation du public. Il rappelle également que la Convention d'Aarhus n'est entrée en vigueur que le 1<sup>er</sup> juin 2014 pour la Suisse. La Suisse n'était donc pas encore liée par les dispositions de la Convention d'Aarhus au moment où la loi sur le CO<sub>2</sub> actuelle et ses dispositions d'application sont entrées en vigueur.
127. En Suisse, le processus législatif et décisionnel est étroitement accompagné par les Offices fédéraux compétents. C'est également le cas dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique, où il est essentiel que les décisions soient fondées sur le meilleur état des connaissances scientifiques. La procédure existante permet notamment de garantir l'intégration d'expertises spécialisées dans le processus législatif. En pratique, cela consiste à élaborer les dispositions légales en se basant sur des sources spécialisées: le Message du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> décembre 2017 relatif à la révision totale de loi sur le CO<sub>2</sub> pour la période postérieure à 2020 ([FF 2018 229](#)), ainsi que le [rapport explicatif de l'ordonnance sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>](#)<sup>38</sup>, se réfèrent notamment aux rapports du GIEC de 2014 et 2018, aux rapports de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en lien avec l'utilisation et la mise à disposition de ressources financières à des fins de protection du climat, ainsi

<sup>38</sup> [RS 641.711 - Ordonnance du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> \(Ordonnance sur le CO<sub>2</sub>\) \(admin.ch\)](#)

qu'aux recommandations stratégiques de l'[Organe consultatif sur le changement climatique \(OcCC\)](#). L'OcCC a été créé en 1996 par le DETEC et le Département fédéral de l'intérieur. Son mandat a été renouvelé en 2018 et il a pris fin au terme de l'année 2021<sup>39</sup> La tâche principale de l'OcCC consistait à formuler des recommandations de nature stratégique sur les questions de changement climatique et la politique climatique suisse dans une perspective scientifique à l'attention des politiciens et de l'administration. En outre, le Message précité du Conseil fédéral fait référence aux données et informations fournies par le [National Centre for Climate Services \(NCCS\)](#). Le NCCS développe et dispense des services climatiques, tels que la fourniture de données, d'informations et d'options d'action, et l'aide à leur utilisation et à leur interprétation. Tous les documents, déclarations ou expertises doivent être mis à la disposition du grand public s'ils sont mentionnés dans le rapport explicatif précité.

128. Plus généralement, il existe en Suisse d'autres moyens pour le public de participer au processus législatif, notamment par le biais de la LCo. La LCo prévoit en effet une large participation du public aux procédures décisionnelles (art. 3 LCo). La procédure de consultation s'applique notamment aux amendements à la Constitution ainsi qu'aux projets de loi ou d'ordonnance. Une renonciation à la procédure de consultation n'est possible que dans des cas particuliers et si elle est objectivement justifiée (art. 3a LCo). Toute personne ou organisation est habilitée à soumettre à l'autorité compétente une prise de position sur un projet législatif. Il est également possible de soumettre des études et contributions scientifiques. L'autorité compétente est tenue d'évaluer les résultats de la consultation et de les résumer dans un rapport (art. 8 al. 2 LCo). Celui-ci est ensuite accessible au public (art. 9 LCo).
129. En outre, en vertu du principe de la transparence consacrée à l'art. 6 al. 1 de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans)<sup>40</sup>, toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités. Ainsi, toutes les études et autres enquêtes relatives à la question climatique produites ou détenues par l'administration fédérale sont en principe accessibles aux administrés sur simple demande de leur part.
130. Le Gouvernement ne partage pas l'argument de la partie requérante selon lequel les droits des groupes vulnérables ne peuvent guère être protégés par des moyens démocratiques du fait que les décisions démocratiques se prennent en application du principe de la majorité (cf. observations de la partie requérante en droit du 13 octobre 2021, ch. 174). Il rappelle à cet égard que les minorités, qu'elles soient linguistiques, religieuses, culturelles, politiques ou encore sociales, sont largement protégées dans l'ordre juridique suisse. En Suisse, la démocratie est donc conçue non pas comme un système se bornant à imposer la règle de la majorité, mais tout autant comme une exigence visant à intégrer et respecter les minorités. Dans ce contexte, il convient de rappeler l'importance de la triade - droits de l'homme, démocratie et état de droit - ainsi que de la séparation des pouvoirs et le principe de subsidiarité. Une "judiciarisation" excessive pourrait créer des tensions sous l'angle de ces valeurs et principes (cf. observations du Gouvernement suisse du 16 juillet 2021, ch. 4). Plus généralement, le Gouvernement considère que les tribunaux, qu'ils soient nationaux ou internationaux, n'ont ni la compétence, ni l'expertise technique nécessaire en leur sein pour élaborer une politique climatique ou énoncer des mesures concrètes permettant de lutter contre les

<sup>39</sup> Cf. [OcCC - Organe consultatif sur les changements climatiques](#)

<sup>40</sup> [RS 152.3 - Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration \(Loi sur la transparence, LTrans\)](#)

émissions de gaz à effet de serre. Cette tâche revient aux autorités constitutionnellement compétentes, qui sont tenues d'adopter des règles de droit conformes aux procédures législatives en vigueur et les mesures administratives, budgétaires et autres qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs de réduction des émissions auxquels l'Etat a souscrit. En Suisse, il se trouve en outre que le référendum facultatif, prévu à l'article 141 de la Constitution, permet à certaines conditions au peuple de se prononcer sur des mesures législatives élaborées par le Gouvernement et adoptées par le Parlement, y compris dans le domaine de la lutte contre les émissions de CO<sub>2</sub>. Ces réalités constitutionnelles sont incontournables et doivent être prises en compte par les tribunaux.

131. La partie requérante invoque également le principe de précaution dans son argumentation. À cet égard, il convient de noter que le statut de ce principe en droit international n'est pas clair et que la question de savoir si le principe est établi comme une règle de droit international ou pas est controversée. En outre, même si la Cour s'y réfère dans certains arrêts (cf. arrêt *Tătar c. Roumanie*, précité, § 109 pour le principe de précaution), ce principe et ses implications éventuelles pour les droits de l'homme ne sont pas consolidés dans la jurisprudence de la Cour rendue en application de la Convention (dans ce sens opinion dissidente du juge Pettiti et de six collègues, dernier paragraphe, in *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse*, précité). La référence au principe de précaution dans l'arrêt *Tătar* était ainsi très clairement liée au fait que l'Etat défendeur avait omis de prendre des mesures après la survenance de l'accident écologique du 30 janvier 2000. On rappellera par ailleurs que dans l'affaire *Hardy et Maile*, la Cour a ignoré le principe de précaution bien que les requérants eurent expressément demandé d'interpréter l'article 8 de la Convention à la lumière de ce principe (*Hardy et Maile* précité, § 186).
132. Le Gouvernement estime que le principe de précaution peut permettre de jeter une certaine lumière sur l'obligation positive des Etats au titre des articles 2 et 8 de la Convention. Cependant, il est trop vague pour qu'il puisse véritablement orienter la prise de décision sur le fond. Par exemple, le niveau de risque de perturbations graves ou irréversibles ou le seuil recommandé pour déterminer s'il y a certitude scientifique absolue ne sont pas établis suffisamment clairement, même en recourant au principe de précaution. De plus, le principe de précaution ne permet pas de concrétiser l'obligation des Etats de ne pas différer l'adoption de mesures car il est trop général pour cela. Si la Cour devait néanmoins prendre en compte le principe de précaution dans la présente affaire, le Gouvernement est d'avis que la Suisse a pleinement respecté les exigences de ce principe. Elle a en effet pris des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes du changement climatique et en limiter les effets néfastes. Elle n'a jamais utilisé l'absence de certitude scientifique absolue comme prétexte pour différer l'adoption de telles mesures. Elle a anticipé suffisamment tôt les conséquences prévisibles du changement climatique et adapte régulièrement ses objectifs selon les données scientifiques les plus récentes (cf. exposé des faits en annexe).
133. En ce qui concerne le principe d'équité intergénérationnelle, le Gouvernement souligne qu'il n'est pas établi en tant que règle de droit international. De plus, les requérantes n'ont pas elles-mêmes invoqué ce principe qui concerne aussi les intérêts des générations futures. Il rappelle que les requérantes font partie de la génération présente. Elles ne sont pas habilitées à faire valoir, devant la Cour, les droits des générations futures et ne le font d'ailleurs pas. La qualité de victime ne peut en effet appartenir qu'à des personnes existantes et non pas aux générations futures. De plus, la présente procédure concerne la question de savoir si les droits des requérantes garantis par la Convention

ont été violés. Le Gouvernement considère que le principe d'équité intergénérationnelle ne saurait contribuer à répondre à cette question, de sorte qu'il est sans pertinence dans le cas d'espèce. Si la Cour devait néanmoins prendre en compte le principe d'équité intergénérationnelle dans la présente affaire, le Gouvernement est d'avis que la Suisse en a pleinement respecté les exigences. Les mesures prises par la Suisse pour protéger le climat respectent en effet les intérêts des générations présentes et futures de manière équitable.

134. Il découle de ce qui précède que la Suisse s'est acquittée des obligations qui lui incombent en vertu des garanties de la Convention invoquées par les requérantes. Elle a adopté une réglementation appropriée et édicté des mesures adéquates et suffisantes pour atteindre les objectifs en matière de lutte contre le réchauffement climatique (voir exposé des faits en annexe). Elle a également mis en place des mesures d'adaptation effectives. Par conséquent, le Gouvernement invite la Cour à déclarer le grief concernant les articles 2 et 8 de la Convention irrecevable pour défaut manifeste de fondement.

B. Article 6 § 1 de la Convention (réponse à la question 6)

135. Si la Cour est d'avis que l'article 6 de la Convention est applicable, le Gouvernement se prononce comme suit sur le fond :
136. Le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, doit s'interpréter à la lumière du principe de la prééminence du droit, qui exige l'existence d'une voie judiciaire effective permettant de revendiquer les droits civils (voir, parmi d'autres, *Ali Riza c. Suisse* du 13 juillet 2021, n° 74989/11, § 72; *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse* [Grande Chambre] du 21 juin 2016, n° 5809/08, § 126, CEDH 2016, *Eşim c. Turquie* du 17 septembre 2013, n° 59601/09, § 18, et *Běleš et autres c. République tchèque* du 12 novembre 2002, n° 47273/99, § 49, CEDH 2002-IX). Chaque justiciable a droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil. C'est ainsi que l'article 6 § 1 de la Convention consacre le droit à un tribunal, dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, constitue un aspect particulier (voir, parmi d'autres, *Howald Moor et autres c. Suisse* du 11 mars 2014, nos 52067/10 et 41072/11, § 70, et *Golder c. Royaume-Uni* du 21 février 1975, § 36, série A n° 18).
137. Toutefois, le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu. Il se prête à des limitations implicitement admises, car il appelle en raison de sa nature même une réglementation par l'État, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation. Les limitations ne sauraient cependant restreindre l'accès à un tribunal de manière ou à un point tels que le droit de l'individu à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même. Les limitations ne sont compatibles avec l'article 6 § 1 de la Convention que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Naït-Liman c. Suisse* [GC], n° 51357/07, 15 mars 2018, § 114 et 115; *Ali Riza*, précité, § 73 et références citées). En outre, les limitations appliquées ne se concilient avec l'article 6 § 1 de la Convention que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Ali Riza*, précité, § 74 et références citées).
138. En l'espèce, les requérantes allèguent qu'il y a eu violation de l'article 6 de la Convention parce que les tribunaux internes ont confirmé la décision du DETEC de ne pas entrer en matière et n'ont pas examiné le fond de l'affaire (cf. soumission additionnelle, § 42 ss).

139. Le Gouvernement souligne d'abord que les requérantes ont bénéficié d'une double instance judiciaire. Elles ont fait recours au TAF et au TF, qui ont tous les deux soigneusement examiné l'affaire et rendu des arrêts dûment motivés (cf. arrêt du TAF [A-2992/2017](#) du 27 novembre 2018, annexe 17 à la requête ; arrêt du TF du 5 mai 2020, publié dans l'[ATF 146 I 145](#), annexe 19 à la requête).
140. A titre général, il convient de noter que les tribunaux suisses sont régulièrement saisis de recours, émanant de particuliers ou d'associations, portant sur des questions liées aux risques pour l'environnement découlant d'activités humaines (pour l'énergie nucléaire, voir par exemple ATF [139 II 185](#), [ATF 140 II 315](#), arrêt du TF [2C 206/2019](#) du 25 mars 2021 ou encore arrêt du TAF [A-5762/2012](#) du 7 février 2013; pour la protection de l'air, voir par exemple [ATAF 2009/1](#)). Il convient de relever que la procédure administrative fédérale n'est pas particulièrement formaliste. Conformément à l'article 12 PA, elle est principalement régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle les autorités établissent d'office les faits pertinents. Elle requiert également des autorités que celles-ci appliquent le droit d'office (cf. art. 62 al. 4 PA).
141. Pour qu'une autorité puisse entrer en matière sur une demande formulée sur la base de l'article 25a PA, plusieurs conditions doivent être remplies. Aux termes de cette disposition, toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente pour des actes fondés sur le droit public fédéral et touchant à des droits ou des obligations s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir ou les révoque, élimine les conséquences d'actes illicites ou constate l'illicéité de tels actes (al. 1). L'autorité statue par décision (al. 2). Selon le TF, la notion d'acte matériel (*Realakt*) au sens de l'article 25a PA doit être interprétée de manière large. Elle comprend non seulement les actes individuels et concrets, mais aussi généraux et abstraits (cf. [ATF 146 I 145](#), consid. 4.2). Au-delà du libellé de l'article 25a PA, les omissions des autorités peuvent aussi être contestées. Une omission par les autorités étatiques ne peut être illicite que s'il existe une obligation spécifique pour les autorités d'agir. Le droit d'obtenir une décision selon l'article 25a PA n'existe pas si le législateur a délibérément exclu la protection juridique contre un acte matériel ou si une protection juridique suffisante est possible par d'autres moyens (*subsidiarité*). La délimitation par rapport à l'*actio popularis* requiert une analyse minutieuse de la question de savoir si la personne déposant la demande est plus touchée que la population en général (cf. [ATF 146 I 145](#), consid. 4.1 avec références). L'existence de droits en vertu de l'article 25a PA présuppose que la personne qui présente une demande est affectée dans une certaine mesure dans sa sphère juridique personnelle. Pour cela, l'atteinte aux droits de la personne doit avoir une intensité minimale (cf. [ATF 146 I 145](#), consid. 4.1 et 4.4 avec références). L'article 25a PA définit l'intérêt pour une protection juridique spécifique au litige (*streitlagenspezifisches Rechtsschutzinteresse*) par une condition objective et une condition subjective : d'une part, sur le plan objectif, l'acte matériel doit toucher des droits et obligations; d'autre part, sur le plan subjectif, la partie requérante doit faire valoir un intérêt digne de protection au prononcé de la décision. Les deux critères, même s'ils vont dans la même direction, doivent être soigneusement distingués (cf. [ATF 146 I 145](#), consid. 4.4 avec références).
142. Le Gouvernement souligne que même en l'absence d'une décision formelle et donc d'un acte attaquant, l'ordre juridique suisse contient une possibilité de saisir les tribunaux sur la base d'actes matériels et d'obtenir un examen au fond dès lors que les conditions de recevabilité sont remplies. Cette possibilité fonctionne en pratique, y compris dans le contentieux environnemental, de sorte qu'elle doit être considérée comme un moyen efficace. On peut citer comme exemple l'[ATF 140 II 315](#), qui concernait une

décision relative à des actes matériels relevant de la surveillance de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire IFSN (prévention des accidents, centrale nucléaire de Mühleberg). Dans cette affaire, le TF a conclu que les conditions d'entrée en matière, à savoir l'intérêt digne de protection et le fait d'être touché dans ses droits ou ses obligations, étaient remplies. Un autre exemple dans lequel le TF a conclu que les conditions d'entrée en matière étaient remplies est l'[ATF 143 I 336](#), qui concernait la protection juridique contre la fermeture d'un point de collecte des ordures d'une subdivision d'une commune. En outre, même lorsque le TF a refusé d'entrer en matière ou a rejeté le recours, il a presque toujours cherché à expliquer quelles voies de droit étaient disponibles en pratique ou auraient dû être suivies par les recourants. Parmi les arrêts pertinents du TF on peut également citer l'[ATF 97 I 591](#), l'[ATF 121 I 87](#), l'[ATF 128 II 156](#) ou encore l'[ATF 130 I 369](#). Il existe donc une longue pratique qui atteste du caractère réel et effectif des possibilités, pour l'administré, de saisine des tribunaux aux fins de vérification de la légalité d'un acte matériel, appelé parfois aussi « acte sans effet juridique ».

143. De manière générale, les conditions fixées par les lois de procédure pour permettre à une autorité d'entrer en matière servent la bonne administration de la justice. L'exigence selon laquelle la personne qui présente une demande doit être affectée dans une certaine mesure dans sa sphère juridique personnelle résulte du fait que l'article 25a PA est un moyen de protection juridique individuel. Cela permet une délimitation par rapport à l'*actio popularis*. Cette exigence est largement répandue et elle est également appliquée par la Cour. Elle concourt également au respect de la séparation des pouvoirs (cf. ci-après). On ne saurait dès lors considérer qu'elle restreint l'accès à un tribunal d'une manière telle que le droit de l'individu à un tribunal s'en trouverait atteint dans sa substance même. De plus, il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre cette exigence et les buts visés.
144. Malgré l'interprétation large de la notion d'acte matériel au sens de l'article 25a PA, la question peut se poser de savoir si - comme en l'espèce - une série de mesures étatiques peut être exigée dans un domaine spécifique sur la base de l'article 25a PA. Selon le droit constitutionnel suisse, les demandes visant à donner une forme spécifique à des domaines politiques actuels se font en principe par le biais des instruments démocratiques ([ATF 146 I 145](#), consid. 4.3). A cette fin, les droits politiques selon les articles 34 et 136 Cst. sont disponibles. Parmi ces droits figurent notamment le droit de lancer une initiative populaire tendant à la révision totale ou partielle de la Constitution (art. 138 s Cst.), ou encore le droit de pétition (art. 33 Cst.). De plus, tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale (art. 160 al. 1 Cst.). Par ailleurs, les membres des deux Conseils et ceux du Conseil fédéral peuvent faire des propositions relatives à un objet en délibération (art. 160 al. 2 Cst.).
145. Au vu de ce qui précède, il faut admettre que l'exigence selon laquelle la personne qui présente une demande doit être affectée dans une certaine mesure dans sa sphère juridique personnelle concourt au respect de la séparation des pouvoirs et du principe de subsidiarité. En Suisse, il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de prendre des décisions politiques. Cette tâche incombe au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif. Par l'effet de l'article 190 Cst., le TF ne saurait de toute manière ordonner une correction ou un durcissement des exigences fixées par le législateur dans la loi sur le CO<sub>2</sub> ou des mesures de réduction des émissions. Comme on l'a vu lors du vote du 13 juin 2021, la question de la politique climatique et des mesures de mise en œuvre qu'elle requiert est

complexe et les équilibres permettant de dégager une majorité sont difficiles à trouver.

146. L'examen attentif auquel le TF a procédé quant au critère formel de l'intérêt à la protection juridique, de même que les caractéristiques du système politique propre à la Suisse, démontrent que les tribunaux peuvent difficilement jouer un rôle déterminant dans la problématique du changement climatique. Les tribunaux ne peuvent certainement pas définir eux-mêmes les mesures à prendre. De l'avis du Gouvernement, c'est donc à juste titre que le TF a estimé que les préoccupations des requérantes ne devaient pas trouver des réponses par des moyens juridictionnels, mais plutôt par des moyens politiques. Leur recours ne servait pas la protection juridique individuelle mais visait à faire examiner de manière abstraite les mesures actuelles de protection du climat et celles prévues jusqu'en 2030. Cet élément a notamment conduit le TF à qualifier le recours d'action populaire, laquelle est incompatible avec les moyens de protection juridique individuelle (cf. cf. [ATF 146 I 145](#), consid. 5.5 et 8). Contrairement à ce que prétendent les requérantes (cf. observations supplémentaires du 13 octobre 2021, en droit, ch. 173), cette conclusion n'est pas arbitraire.
147. L'article 25a PA permet notamment aux individus de contester les omissions des autorités, lesquelles constituent également un acte matériel, pour autant bien entendu que les conditions prévues par cette disposition soient remplies. Ces conditions servent des buts légitimes, à savoir la bonne administration de la justice, l'effectivité des décisions judiciaires internes par la prévention des *actio popularis* et la garantie de la protection juridique individuelle, ou encore la séparation des pouvoirs. Elles n'ont cependant pas été remplies en l'espèce. Les arrêts du TAF et du TF n'étant ni arbitraires ni manifestement déraisonnables, il n'appartient pas à la Cour de remettre en cause leurs conclusions.
148. Les conditions prévues par l'article 25a PA ne limitent l'accès à un tribunal que dans la mesure nécessaire à la réalisation des buts légitimes. Il existe donc un rapport raisonnable de proportionnalité entre moyens employés et les buts légitimes visés. Le droit d'accès à un tribunal n'a pas été restreint dans sa substance même.
149. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement estime que les requérantes avaient à leur disposition une voie de droit effective permettant de revendiquer leurs droits de nature civile. Il invite dès lors la Cour à déclarer le grief concernant l'article 6 de la Convention irrecevable pour défaut manifeste de fondement.

#### C. Article 13 de la Convention (réponse à la question 7)

150. Si la Cour est d'avis que l'article 13 de la Convention est applicable, le Gouvernement se prononce comme suit sur le fond :
151. « Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'article 13 exige un recours interne pour les seules plaintes que l'on peut estimer « défendables » au regard de la Convention (...). » (arrêt *Athanassoglou et autres c. Suisse* du 6 avril 2000 [Grande Chambre], n° 27644/95, § 58). Dans l'affaire *Athanassoglou et autres c. Suisse* la Cour a constaté que « [t]el que les requérants le présentent, leur grief sur le terrain de l'article 13, à l'instar de celui tiré de l'article 6 § 1, porte sur l'absence, en droit suisse, d'un recours judiciaire pour contester la décision du Conseil fédéral. La Cour a estimé que le lien entre cette décision et les droits à la protection de la vie, de l'intégrité physique et de la propriété reconnus par le droit interne et revendiqués par les requérants était trop ténu et lointain pour appeler l'application de l'article 6 § 1 (...). Les raisons de ce constat amènent également à conclure, du fait d'un lien trop lointain, que les requérants n'ont

démontré, quant à la décision du Conseil fédéral en tant que telle, l'existence d'aucun grief défendable de violation des articles 2 et 8 de la Convention et, en conséquence, d'aucun droit à un recours au titre de l'article 13. En résumé, comme dans l'affaire Balmer-Schafroth et autres, la Cour estime que l'article 13 ne trouve pas à s'appliquer. » (arrêt *Athanassoglou et autres c. Suisse*, précité, § 59).

152. La Cour a également rappelé que les exigences de l'article 6 § 1 de la Convention sont en principe plus strictes que celles de l'article 13 de la Convention, qui se trouvent absorbées par elles (cf. arrêt *Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique* du 20 septembre 2011, n<sup>os</sup> 3989/07 et 38353/07, § 52).
153. En l'espèce, les requérantes allèguent que leur droit à un recours effectif aurait été violé parce que les autorités nationales n'ont pas examiné le fond de leur recours (cf. formulaire de requête, p. 9).
154. Le Gouvernement rappelle que les requérantes ont eu la possibilité de recourir au TAF ainsi qu'au TF et qu'elles ont ainsi bénéficié d'une double instance. Il souligne également que les Etats peuvent réglementer les conditions de recevabilité d'un recours. En l'occurrence, la condition légale selon laquelle les requérantes doivent être touchées avec une certaine intensité dans leurs droits ne rend pas le recours ineffectif (voir ch. 140 ss ci-dessus). L'exigence d'un recours effectif n'implique pas que l'autorité de recours doive nécessairement entrer en matière sur le fond de la demande, ni a fortiori faire droit aux conclusions du recourant.
155. Les requérantes avaient en outre - et ont toujours - la possibilité d'intenter une procédure en responsabilité contre la Confédération sur la base de la Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRCF)<sup>41</sup> et de demander, dans ce cadre, la réparation du dommage qu'elles estiment avoir subi à cause du réchauffement climatique prétendument provoqué par l'inaction des autorités. Cette voie de droit leur aurait permis - et leur permettrait toujours - de faire examiner par le TAF, puis le cas échéant par le TF, une éventuelle décision négative qui aurait été - ou serait - rendue par l'autorité compétente. Dans le cadre d'une telle procédure en responsabilité, des griefs de violation de la Convention peuvent être formulés et soumis à l'appréciation des tribunaux.
156. A titre d'exemple, il est renvoyé à l'arrêt du Tribunal fédéral (TF) du 11 avril 2006 ([ATF 132 II 305](#)) concernant la responsabilité de la Confédération pour sa gestion de la crise dite de « la vache folle ». Certes, le TF n'a finalement pas reconnu d'illicéité des omissions reprochées au regard du principe de précaution, mais l'arrêt démontre qu'une procédure en responsabilité, avec un examen sérieux sur le fond, est possible sur la base de la LRCF lorsqu'il est question d'une prétendue inaction des autorités au regard du principe de précaution et des connaissances scientifiques du moment.
157. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement estime que les requérantes avaient à leur disposition, par la combinaison des moyens de droit existant, un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention concernant les violations alléguées des articles 2 et 8 de la Convention. Ainsi, il invite la Cour à déclarer le grief concernant l'article 13 de la Convention irrecevable pour défaut manifeste de fondement.

---

<sup>41</sup> [RS 170.32 - Loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires \(Loi sur la responsabilité, LRCF\) \(admin.ch\)](#)

## VII. Satisfaction équitable

### A. Préjudice moral

158. L'association requérante ne demande pas d'indemnité pour le préjudice moral. Les requérantes 2 - 5 réclament chacune un montant de CHF 10'000.- pour préjudice moral (voir ch. 2-5 de la demande de satisfaction équitable du 13 octobre 2021).
159. En ce qui concerne un éventuel préjudice moral au titre des articles 2 et 8 de la Convention, le Gouvernement rappelle que les émissions de gaz à effet de serre sont causées par la communauté des Etats. La répartition des émissions de gaz à effet de serre entre les Etats doit donc également être prise en compte dans le calcul de la réparation d'une éventuelle violation de l'article 2 et 8 de la Convention. Compte tenu de la faible intensité des gaz à effet de serre produits par la Suisse aujourd'hui, les omissions reprochées à la Suisse ne sont pas de nature à causer le préjudice moral que font valoir les requérantes au titre de l'article 2 et 8 de la Convention. Il n'y a donc pas de lien de causalité suffisant entre la violation constatée et le préjudice moral allégué par les requérantes, de sorte que la Suisse ne saurait être tenue de verser une réparation au titre des articles 2 et 8 de la Convention.
160. En outre, le Gouvernement conteste que les requérantes aient été laissées dans l'incertitude et sans protection adéquate. En effet, les tribunaux nationaux ont examiné les recours interjetés par les requérantes et les ont rejetés sur la base d'arrêts circonstanciés. De plus, la Suisse a pris de nombreuses mesures pour protéger la population contre la chaleur.
161. En ce qui concerne le préjudice moral au titre des articles 6 et 13 de la Convention, le Gouvernement note que la procédure a duré au total environ trois ans et demi (dépôt de la demande auprès du DETEC le 25 novembre 2016 et arrêt final du Tribunal fédéral le 5 mai 2020), ce qui ne représente pas une durée excessive compte tenu du fait que deux instances judiciaires se sont prononcées à la suite de la décision du DETEC. De plus, les requérantes 2-5 n'étaient pas seules dans cette procédure. Elles ont été assistées par l'association requérante et Greenpeace Suisse, qui soutient l'association et ses membres et garantit les frais de procédure, de sorte qu'elles n'encourent aucun risque financier pour ceux-ci (voir [KlimaSeniorinnen - \(ainees-climat.ch\)](#), dernière visite le 17 novembre 2021). Greenpeace a par ailleurs lancé le projet des Aînés pour la protection du climat et a aidé à le mettre en place. Il échange également beaucoup avec celles-ci (voir [Justice climatique - Greenpeace](#), dernière visite le 28 novembre 2022).
162. Compte tenu de ce qui précède ainsi que divers éléments pertinents, comme l'âge des requérantes 2-5, l'état de santé des requérantes 2-5, la durée de la situation litigieuse (voir l'énumération de ces éléments dans l'arrêt *Fadeïeva c. Russie*, précité, § 138), la gravité du préjudice invoqué, la faible intensité en gaz à effet de serre de la Suisse, le nombre des périodes de chaleur ainsi que les mesures prises par la Suisse pour protéger la population contre la chaleur, le Gouvernement estime qu'en l'espèce, le constat d'une violation de la Convention constituerait - le cas échéant - une réparation suffisante pour le préjudice moral subi par les requérantes (cf. arrêts *Cordella et autres c. Italie*, précité § 187; *Tătar c. Roumanie*, précité, § 132; *Di Sarno et autres c. Italie*, précité, § 122 ; voir aussi arrêt *Pavlov et autres c. Russie*, précité, opinion dissidente des juges Elósegui et Roosma).

B. Dommage matériel

163. La partie requérante ne demande pas d'indemnité pour le dommage matériel. Par conséquent, le Gouvernement invite la Cour à ne pas accorder une somme à ce titre.

C. Frais et dépens

164. Devant la chambre, la partie requérante réclame un montant total de CHF 324'249.25.- (incl. VAT) pour les frais et dépens de la procédure au niveau national et devant la Cour.
165. Le Gouvernement suisse se réfère à la jurisprudence de la Cour selon laquelle, pour avoir droit à l'allocation de frais et dépens, la partie lésée doit les avoir supportés afin d'essayer de prévenir ou de faire corriger une violation de la Convention, d'amener la Cour à la constater et d'en obtenir l'effacement (arrêt *F.R. contre la Suisse* du 28 juin 2001, n° 37292/97, § 49). Il faut aussi qu'ils se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux (arrêt *Philis c. Grèce (n° 1)* du 27 août 1991, n° 12750/87, 13780/88, 14003/88, série A n° 209, p. 25, § 74). Pour juger du caractère raisonnable des dépens demandés, la Cour se fonde sur le nombre d'heures de travail et le tarif réclamé (arrêts *Iatridis c. Grèce* du 8 juillet 1999, n° 31107/96, CEDH 2000-XI, § 57 ; « *Iza* » *Ltd. et Makrakhidze c. Géorgie* du 27 décembre 2005, n° 28537/02, § 67 s.).
166. L'article 60 du Règlement de la Cour prévoit ainsi que, sauf décision contraire du président de la chambre, le requérant doit soumettre ses prétentions, chiffrées et ventilées par rubrique et accompagnées des justificatifs pertinents, dans le délai qui lui a été imparti pour la présentation de ses observations sur le fond (al. 2). Si le requérant ne respecte pas les exigences décrites dans les paragraphes qui précèdent, la chambre peut rejeter tout ou partie de ses prétentions (al. 3).
167. S'agissant des frais de représentation, si la partie requérante a joint à sa demande de satisfaction équitable du 13 octobre 2021 une note d'honoraires (sans adresse), elle n'a pas fourni de facture ou d'autre document démontrant que le montant en question lui a bien été facturé et qu'elle a donc effectivement supporté ces frais. De même, elle n'a pas démontré s'être acquittée elle-même des frais de procédure. Il ressort de la demande de satisfaction équitable uniquement que les frais et dépens contenus dans la note d'honoraire ont été ou seront facturés selon les obligations contractuelles entre la partie requérante et les avocats (voir ch. 13), mais les factures ou les obligations contractuelles n'ont pas été produites devant la Cour. En effet, il découle du site web des KlimaSeniorinnen que « Greenpeace Suisse nous soutient et garantit les frais de procédure, de sorte qu'il n'y a aucun risque financier pour l'association et ses membres. » (voir [KlimaSeniorinnen - \(ainees-climat.ch\)](https://www.klimasenioren.ch/), dernière visite le 17 novembre 2021). De même, le site web de Greenpeace indique que l'organisation « a lancé le projet des Aînés pour la protection du climat et a aidé à le mettre en place. Nous échangeons aussi beaucoup et garantissons le financement de l'action en justice pour le climat. » (voir [Justice climatique - Greenpeace](https://www.greenpeace.org/fr/fr/justice-climatique/), dernière visite le 28 novembre 2022). C'était également Greenpeace qui a mandaté, après le succès de la fondation néerlandaise Urgenda en 2015, un cabinet d'avocat pour examiner la législation suisse et la faisabilité d'une action en justice (voir [Justice climatique - Greenpeace](https://www.greenpeace.org/fr/fr/justice-climatique/), dernière visite le 17 novembre 2021). Au vu de ce qui précède et en l'absence de pièces démontrant que la partie requérante a effectivement supporté les frais et dépens en question, le Gouvernement invite la Cour à ne pas allouer à la partie requérante de montant au titre des frais et dépens.

168. Au cas où la Cour devrait, contre toute attente, considérer que les prétentions des requérantes remplissent les exigences de l'article 60 du Règlement, le Gouvernement suisse estime que le montant réclamé par la partie requérante est manifestement excessif. Selon la note des honoraires, les avocats ont investi plus que 278 heures (CHF 77'980 : CHF 280 = 278.5 heures) pour la procédure devant les autorités administratives fédérales. De plus, les avocats ont investi plus de 104 heures (CHF 29'176 : CHF 280 = 104.2 heures) pour la procédure devant le TAF alors qu'ils étaient déjà largement familiers avec l'objet de la procédure. Les avocats ont aussi consacré plus de 126 heures (CHF 35'532 : CHF 280 = 126.9 heures) pour la procédure devant le TF. Enfin, les avocats ont investi plus que 534 heures (CHF 149'730 : CHF 280 = 534.75 heures) pour la procédure devant la Cour. Le Gouvernement note que même si les questions soulevées par la présente affaire peuvent être complexes - comme le font valoir les avocats de la partie requérante - on peut partir de l'idée que ceux-ci, après avoir investi plus que 500 heures dans l'affaire au niveau national, connaissaient en détail l'affaire et les questions soulevées concernant la Convention. Le Gouvernement estime que le nombre d'heures investies tout au long de la procédure est manifestement excessif.
169. De plus, le Gouvernement conteste la nécessité pour la partie requérante d'être représentée par deux avocats.
170. Au vu de ces considérations, le Gouvernement estime, à titre subsidiaire, qu'un montant de CHF 13'000.- serait approprié pour couvrir la totalité des frais et dépens encourus au niveau national et devant la Cour. Dans le cas où la Cour n'admettrait qu'une partie de la requête, le Gouvernement invite la Cour à réduire cette somme de manière adéquate.

### **VIII. Article 46 de la Convention (réponse à la question 8)**

171. La partie requérante demande à la Cour d'ordonner à la Suisse d'adopter le cadre législatif et administratif nécessaire pour faire sa part pour empêcher une augmentation de la température mondiale de plus de 1.5° C par rapport aux niveaux préindustriel et de fixer un délai contraignant pour que la Suisse mette en œuvre un tel cadre (cf. demande de satisfaction équitable du 13 octobre 2021, ch. 19 et 20).
172. À titre de principe, il appartient à l'État en cause de choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales à adopter 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. À titre subsidiaire et exceptionnel, la Cour peut indiquer le type de mesures générales que l'État en cause pourrait prendre pour mettre un terme à la situation constatée (cf. arrêt *Cordella et autres c. Italie*, précité, § 179 avec références).
173. En l'espèce, le Gouvernement considère qu'il n'y a pas de circonstances spéciales qui justifieraient l'indication de mesures générales par la Cour. Compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire et en particulier de la complexité des mesures nécessaires à la réduction des émissions du gaz à effet de serre et de la légitimité démocratique qu'elles requièrent, il n'est pas indiqué d'adresser au Gouvernement des recommandations détaillées à contenu prescriptif comme les demandent les requérantes. Outre la complexité technique des questions en jeu, l'équilibre délicat à trouver entre les différents intérêts en jeu pour atteindre les objectifs de protection du climat et de l'environnement justifie également la reconnaissance d'une ample marge d'appréciation au Gouvernement suisse (cf. ch. 90 ss ci-avant) et devrait, partant, aussi conduire la

Cour à s'abstenir d'indiquer des mesures générales afin de respecter le principe de subsidiarité. Enfin, la présente affaire ne suggère nullement qu'il existe en Suisse des problèmes structurels ou de déficiences systémiques.

174. À titre subsidiaire et au cas où la Cour souhaite néanmoins d'indiquer des recommandations détaillées, le Gouvernement estime que ces recommandations doivent se limiter à l'accès à la justice, c'est-à-dire au cadre procédural que la Suisse devrait mettre en place pour permettre aux tribunaux internes d'examiner les griefs de violation de la Convention formulés par les particuliers. Le système de la Convention n'a pas vocation à devenir le lieu où se décident les politiques nationales de lutte contre le réchauffement climatique (cf. ch. 95 ci-avant). En aucun cas, il n'appartient à la Cour de fixer des objectifs de réduction des émissions du gaz à effet de serre, d'indiquer des mesures d'atténuation concrètes ou un délai pour adopter un cadre législatif et administratif. La fixation des objectifs de réduction et des mesures d'atténuation concrètes nécessite des connaissances particulières en la matière et ne relève pas de la compétence de la Cour. Les connaissances scientifiques peuvent en outre évoluer avec le temps de sorte qu'un objectif de réduction fixé par la Cour n'aurait plus d'actualité. Une approche prudente se limitant à indiquer le cadre procédural minimal permettrait également d'éviter de placer le Comité des Ministres dans une position difficile lors de la supervision du processus d'exécution.
175. A la lumière de ce qui précède, le Gouvernement estime, à titre principal, qu'il n'incombe pas à la Cour d'adresser au Gouvernement suisse les instructions d'ordre général demandées par la partie requérante. Si la Cour devait néanmoins décider d'indiquer des mesures générales sous formes d'instructions à contenu prescriptif, celles-ci devraient être strictement limitées aux aspects procéduraux de l'affaire.

## IX. Conclusions

Au bénéfice des considérations qui précèdent, le Gouvernement suisse invite la Cour :

- À titre principal, à déclarer la requête n° 53600/20 *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* irrecevable
  - pour non-respect du délai de six mois ;
  - pour incompatibilité *ratione personae* en raison de défaut de la qualité de victime de l'association requérante ;
  - pour incompatibilité *ratione personae* en raison de défaut de la qualité de victime des requérantes n<sup>os</sup> 2–5 en ce qui concerne leurs griefs concernant les articles 2 et 8 de la Convention ;
  - pour incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention ;
  - pour défaut manifeste de fondement.
- À titre subsidiaire, à dire qu'il n'y a pas eu violation des garanties invoquées par les requérantes.
- En cas de constat de violation de la Convention, à ne pas allouer à la partie requérante de montant au titre de satisfaction équitable et à ne pas indiquer de mesures générales à la Suisse. Si la Cour devait malgré tout choisir d'allouer à la partie requérante une somme pour frais et dépens, le Gouvernement invite la Cour à lui allouer un montant total maximal

Numéro du dossier : BJ-E-26.09.2022/31

de CHF 13'000.- à ce titre, montant qu'il conviendrait de réduire dans le cas où seule une partie de la requête serait admise.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Greffier adjoint de la Grande Chambre, à l'assurance de notre considération distinguée.

Office fédéral de la justice OFJ

Alain Chablais  
Agent du Gouvernement suisse

Annexe : Exposé des faits