

Aînées pour la protection du climat contre Conseil fédéral et autres

Juridiction : **Tribunal fédéral de la Confédération suisse**

Parties : **Aînées pour la protection du climat**¹ contre Conseil fédéral et autres

Décision : Arrêt **1C_37/2019** du 5 mai 2020²

Dans sa décision du 5 mai 2020, le Tribunal fédéral rappelle à propos de la protection du climat la frontière entre les actes administratifs ouverts aux recours contentieux et le champ de l'action politique.

Les faits et la phase pré-contentieuse :

L'association « Aînées pour la protection du climat » (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*) se constitue à l'été 2016 avec comme objectif de protéger les droits fondamentaux de ses membres, mais aussi celui de l'ensemble des êtres vivants et des générations à venir.

Le 25 novembre 2016, l'association et quatre de ses membres interpellent le gouvernement suisse et les autorités publiques fédérales, à savoir le Conseil fédéral, le DETEC (Département de l'environnement, le transport, l'énergie et les communications), l'office de l'environnement (FOEN) et l'office de l'énergie (SFOE), en invoquant les manquements de ces autorités face à leurs obligations d'agir pour protéger efficacement le climat.

Le DETEC répond le 26 avril 2017 au nom de l'exécutif fédéral, il récuse les manquements et refuse d'entrer en matière, c'est-à-dire de donner suite à cette requête.

La procédure : Le 26 mai 2017, les Aînées déposent un recours contre cette décision du DETEC devant un tribunal administratif fédéral.

Elles sont déboutées le 7 décembre 2018 et se tournent alors vers l'autorité judiciaire suprême de la confédération helvétique, le Tribunal fédéral, auprès duquel elles interjettent appel de la décision du tribunal administratif le 21 janvier 2019.

Les Aînées demandent tout d'abord que les autorités rehaussent leurs objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre pour 2020³ et 2030, pour se mettre en cohérence avec les objectifs pris par la Suisse au niveau international, notamment en ratifiant l'Accord de Paris.

¹ Les requérantes sont d'une part l'association « Aînées pour le climat » (*Klimaseniorinnen*) créée en 2016 dans le but de mener des actions en justice en faveur du climat (pour plus d'information, voir sur le site <https://ainees-climat.ch/>), et d'autre part plusieurs de ses membres à titre individuel.

² Décision accessible en allemand sur le site du Tribunal fédéral : [1C_37/2019](#)
Documentation relative à cette affaire sur le site du [Sabin center for Climate change law](#), dont une traduction en anglais (non officielle) de la décision : [1C_37/2019_english](#)

³ La [loi sur le CO₂](#) du 23 décembre 2011 considère l'objectif de limiter le réchauffement climatique à moins de 2°C et imposait pour 2020 une réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport à 1990.

Elles demandent ensuite que les mesures nécessaires soient prises pour atteindre les objectifs fixés de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, puisque celles prises jusque-là ne permettraient pas d'atteindre les objectifs déjà fixés, eux-mêmes insuffisants.

À l'appui de ces demandes, elles invoquent les effets sur la santé du dérèglement climatique et notamment des épisodes de canicules, qui font augmenter le taux de mortalité particulièrement chez les personnes âgées.

Les préjudices invoqués permettent-ils d'obliger le gouvernement à agir par une décision de justice pour protéger les requérantes des effets d'ultérieures atteintes au climat ?

Le Tribunal fédéral rejette la demande. S'il ne s'oppose aucunement au combat des Aînés auxquelles d'autres voies d'action restent ouvertes (II), il estime que le préjudice qui leur est causé et donc leur intérêt à agir n'est pas suffisamment caractérisé pour une action sur le fondement de la loi sur la procédure administrative (I).

I. Le rejet du recours pour absence de préjudice suffisamment caractérisé

Le fondement du recours intenté par les requérantes est la loi fédérale sur la procédure administrative (PA)⁴, qui dispose dans son article 25a que « Toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente [...] s'abstienne d'actes illicites ... ».

Le Tribunal fédéral rappelle dans cet arrêt son interprétation large de cet article et sa propre jurisprudence, permettant aussi d'imposer à l'administration d'agir en cas de manquement⁵.

L'intérêt digne de protection dont la protection était ici invoquée était avant tout le droit fondamental à la vie, protégé par l'article 10 de la Constitution suisse et par l'article 2 de la CEDH, ainsi que le respect de la vie privée et familiale.

Pour que le recours puisse réussir, il faut établir que les manquements attribués aux autorités portent atteinte à ces droits, mais aussi que les requérantes en subissent un préjudice caractérisé, qu'elles en sont particulièrement affectées⁶.

Or, si les effets du réchauffement climatique ne sont pas discutés, il n'est pas établi que le fait d'inscrire dans la loi des objectifs plus ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre aurait un effet sur la vie des requérantes.

L'Accord de Paris s'inscrit dans une échelle de temps longue. D'un côté, les effets d'une politique plus ambitieuse alignée sur les termes de cet accord ne pourraient sans doute pas se mesurer sur la santé des requérantes, et de l'autre côté il est encore temps pour les autorités de prendre les mesures nécessaires au respect des termes de l'accord.

Il n'y a donc ici pour le Tribunal ni manquement ni préjudice spécial qui permette de donner raison aux Aînés.

⁴ Texte de la [Loi PA du 20 décembre 1968](#) (VwVG en allemand) accessible sur le site du Conseil fédéral et du gouvernement suisse

⁵ Voir le §4.1 de l'arrêt, « ... *Über den Gesetzeswortlaut hinaus kann auch behördliches Unterlassen gerügt und namentlich die Vornahme von Handlungen verlangt werden ...* »

⁶ Voir l'article 48 de la loi PA, « A qualité pour recourir quiconque: [...] est spécialement atteint par la décision attaquée ... »

Le lien entre leurs conditions de vie et les mesures prises pour protéger le climat, ne sont pas d'une nature différente à celui existant pour la globalité de la population. Les personnes âgées sont pour certains aspects plus vulnérables, mais leurs droits fondamentaux ne sont pas particulièrement affectés.

Le Tribunal en déduit que ce recours s'apparente à une action dans un but d'intérêt général, et refuse fermement de détourner l'objet de l'article 25a pour qu'il soit utilisé de cette façon qui constitue une forme d'*actio popularis*⁷.

Cela ne signifie pas la fin des actions possibles pour la protection du climat.

II. Les voies d'action ouvertes

Les juges ne mettent pas en cause la légitimité de l'action des Aînées, mais ils indiquent qu'en l'occurrence elle devrait se situer sur le terrain politique plutôt que juridique.

L'arrêt liste certains des moyens offerts par le système institutionnel suisse, la protection du climat pouvant être défendue aux différents niveaux des collectivités, lors d'échéances électorales, par des pétitions et des votations, etc... et s'appuyer si nécessaire sur les droits fondamentaux protégés par la Constitution comme les libertés d'expression et d'association⁸.

L'arrêt mentionne également les progrès effectués en parallèle à la procédure contentieuse en matière d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'engagement d'août 2019 du Conseil fédéral d'avoir atteint la neutralité carbone en 2050⁹ et la révision en cours de la loi sur le CO₂ du 23 décembre 2011, qui doit permettre une mise en cohérence avec les termes de l'Accord de Paris en incluant par exemple un objectif de réduction d'au moins 50% en 2030 par rapport à 1990¹⁰.

Les Aînées n'ont pas pour autant renoncé à l'action contentieuse, puisqu'elles ont décidé en juillet 2020 de porter un recours contre cet arrêt du Tribunal fédéral suisse du 5 mai 2020 devant la Cour européenne des droits de l'homme.

En bref ...

Le 5 mai 2020, le Tribunal fédéral, la plus haute juridiction de la confédération, rejette le recours de l'association « Aînées pour la protection du climat » contre les omissions du gouvernement suisse en matière de protection du climat.

Pour le Tribunal, les Aînées ne subissent pas un préjudice spécifique d'une intensité suffisante et le fondement invoqué étant un outil de protection juridique individuelle, il ne peut servir comme en l'espèce à une action en défense d'un intérêt public.

Cette action, visant notamment à faire respecter les engagements pris par la Suisse à travers l'Accord de Paris, pourra se déployer par les autres moyens de la vie institutionnelle et politique du pays.

⁷ Voir le §5.5 de l'arrêt, « ... *Ein solches Vorgehen bzw. eine derartige Populärbeschwerde ist nach Art. 25a VwVG, der einzig den Individualrechtsschutz gewährleistet, unzulässig.* »

⁸ Voir les développements du §4.3 de l'arrêt

⁹ Voir la [décision du Conseil fédéral du 28 août 2019](#)

¹⁰ Voir les éléments sur la [révision de la loi sur le CO₂](#), sur le site de l'assemblée fédérale

Rédigé par Pascal Labbé, membre de Notre Affaire à Tous