

LE RECOURS DES AÎNÉES POUR LE CLIMAT DEVANT LA CEDH

Les Etats signataires de l'Accord de Paris n'avaient probablement pas soupçonné, lors de son adoption le 12 décembre 2015, que ce traité deviendrait un outil de redevabilité aussi redoutable.

L'accord signé par 196 Etats lors de la COP 21 à Paris, est un traité juridiquement contraignant qui a pour objet de « contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et à poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels¹ »

Après les Pays Bas² et la France³, la Suisse est désormais contrainte de rendre des comptes sur sa stratégie climatique, mais cette fois, devant la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour).

En effet, une association de femmes seniors luttant pour l'environnement ainsi que trois requérantes individuelles âgées de plus de 75 ans ont demandé aux tribunaux helvétiques de constater l'insuffisance des mesures prises par la Suisse pour réduire les émissions de gaz à effet de serre conformément à l'accord de Paris et conclure à l'illégalité des carences de l'Etat.

Déboutées par toutes les juridictions helvétiques pour cause d'irrecevabilité, les requérantes qui fondaient notamment leurs prétentions sur l'article 25 a de la Loi fédérales sur la procédure administrative ainsi que sur les articles 2, 6 et 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (la Convention) ont porté l'affaire devant le juge de Strasbourg.

La requête dite des aînées qui a passé le premier examen de recevabilité a été transmise aux autorités helvétiques qui ont été invitées à présenter leurs observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Cette requête, qui suit celles des jeunes portugais portées en 2020 contre trente-trois Etats du conseil de l'Europe, est intéressante à au moins deux égards.

D'une part, elle appelle des précisions quant à la notion de responsabilité partagée. D'autre part, elle invite la Cour à prendre position sur la marge d'appréciation devant être laissée aux Etats en matière climatique.

1) Applicabilité de la doctrine de responsabilité partagée en matière climatique

Dans leur requête, les aînées ont tenté d'établir un lien direct entre les préjudices subis par les requérantes et l'inaction des autorités suisses. Dans un premier temps, elles soutiennent que la stratégie climatique 2020 et 2030 de la Suisse ne permet pas d'atteindre l'objectif de 2 degrés et a fortiori rate l'objectif plus ambitieux de l'Accord de Paris. Dans un second temps, elles démontrent une corrélation entre le réchauffement climatique et l'état de santé des personnes âgées. Se prévalant de la particulière vulnérabilité des personnes âgées aux épisodes de forte chaleur, la requête établit une aggravation sévère de la santé des requérantes individuelles, lors des derniers épisodes de canicule.

De son côté le Gouvernement Suisse considère que les émissions de gaz à effet de serre sont causées par la communauté des Etats. Selon l'Etat défendeur, la Suisse émet en proportion une faible quantité de CO2, partant ne peut être tenue responsable des préjudices subis par les requérantes.

La question posée à la Cour est donc celle de savoir si la Suisse peut être tenue responsable pour un préjudice causé par plusieurs Etats.

Il est vrai que la Cour a déjà eu à connaître de cas où la responsabilité de plusieurs Etats pouvaient être engagée pour un même fait dommageable.

¹ Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015, article 2

² Affaire Urgenda, décision de la Cour Suprême des Pays Bas du 20 décembre 2019

³ Affaire du siècle, décision TA Paris 14 octobre 2021

Ainsi dans son arrêt *Stojkovic* contre France et Belgique⁴. La Cour a estimé que la France et la Belgique avaient violé le droit à un procès équitable d'un ressortissant serbe qui avait été interrogé en Belgique par la police belge à la demande de la France pour des crimes commis en France.

De même dans un cas d'enlèvement international d'enfant, impliquant la Roumanie et la Hongrie⁵, la Cour a retenu la responsabilité de ces deux Etats pour manquement aux obligations posées par la Convention.

Par ailleurs, selon la doctrine de responsabilité partagée, lorsque plusieurs États sont responsables du même fait internationalement illicite, la responsabilité de chaque État peut être invoquée à l'égard de ce fait.

Néanmoins l'application de cette doctrine en matière climatique aurait des ramifications tentaculaires. Comme l'illustre la requête des jeunes portugais de 2020, tout individu pourrait engager la responsabilité de tout Etat défaillant au regard des objectifs fixés par l'accord de Paris.

S'il n'est pas certain que la Cour soit disposée à ouvrir cette porte de pandore, il est évident qu'elle ne pourra éviter cette question, inhérente aux requêtes climatiques.

2) Etendue de la marge d'appréciation des Etats en matière climatique

L'autre question importante que cette requête soulève est celle de la marge d'appréciation des Etats.

Malgré l'absence d'un droit à un environnement sain dans la Convention, il est désormais admis que certains droits garantis par la Convention permettent de protéger les individus d'une atteinte à l'environnement. C'est le cas notamment des articles invoqués par les requérantes à savoir l'article 6 protégeant le droit à un procès équitable, l'article 2 protégeant le droit à la vie et l'article 8 protégeant le droit à la vie privée et familiale.

Dans son étude relative aux allégations de violation de l'article 8 de la Convention, la Cour ne pourra faire l'économie de précisions bienvenues sur la marge d'appréciation dont jouissent les Etats en matière climatique.

Dans la jurisprudence de la Cour la notion de marge d'appréciation s'entend de la marge de manœuvre que la Cour reconnaît aux Etats pour la mise en œuvre des obligations qu'ils tiennent en vertu de la convention.

Aux termes de l'article 8 de la Convention :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2 Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui».

La notion de proportionnalité induite par la rédaction de l'article 8 a souvent conduit la Cour à laisser une marge d'appréciation importante aux Etats. D'ailleurs, la Cour rappelle souvent que les autorités nationales sont les mieux placées pour appréhender les aspects sociaux et techniques des questions environnementales. Pour cette raison, elle reconnaît une large marge d'appréciation aux Etats dans l'évaluation de l'équilibre qui doit être ménagé entre les intérêts divergents, que peuvent constituer l'économie, l'environnement et la santé⁶.

Dans l'affaire des aînées, les requérantes soutiennent que les Etats ne peuvent jouir d'une large marge d'appréciation en matière climatique. Elles font notamment valoir que l'Accord de Paris est un traité juridiquement contraignant qui impose des obligations aux Etats. L'argument est pertinent. Il reprend un principe bien connu du droit international, celui de la responsabilité des Etats pour non-respect de convention internationale. Par ailleurs, le consensus scientifique et politique autour de la nécessité de limiter l'augmentation des températures à 1,5 plutôt que 2 degrés, milite également pour une telle interprétation.

⁴ CEDH, affaire *Stojkovic* contre France et Belgique, requête n° 25303/08, 27 octobre 2011

⁵ CEDH, affaire *Monory* contre Roumanie et Hongrie, requête n° 71099/01, 5 avril 2005

⁶ CEDH *Hatton* et autres contre Royaume Uni, requête n° 36022/97, 8 juillet 2003

Il est probable que cette question de la marge d'appréciation des Etats sera déterminante pour le contentieux climatique devant la Cour car c'est a priori sur le terrain de l'article 8 que la plupart des affaires seront analysées et non sur celui des articles 6 et 2. S'il est possible que sur le fondement de l'article 6, la Cour soit amenée à identifier des garanties procédurales en matière climatique, cet article permettra peu d'avancées substantielles. Même constat pour l'article 2 qui sera probablement souvent invoqué mais rarement retenu par la Cour. Cet article oblige les Etats à protéger le droit à la vie et s'abstenir de provoquer la mort intentionnellement. D'une manière générale, la Cour n'admet que très rarement une violation de l'article 2. Il s'évince de sa jurisprudence, qu'un tel constat nécessite à la fois l'existence d'une erreur manifeste ainsi qu'un lien étroit entre les manquements de l'Etat et le préjudice du requérant. Or, l'état de la science permet rarement d'établir un tel lien de causalité en matière climatique.

En conclusion, la requête des aînées, comme celle des jeunes portugais, soulève des questions juridiques importantes et révèlent les insuffisances de la jurisprudence de la Cour pour répondre aux enjeux climatiques.

Peut-être que l'adoption d'un protocole additionnel à la Convention consacrant le droit à un environnement sain, comme l'appelle de ses vœux l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe permettrait à la Cour d'être plus audacieuse sur les questions environnementales. Mais pour l'heure, les requêtes climatiques vont contraindre la Cour à opérer un véritable numéro d'équilibriste pour à la fois faire évoluer sa jurisprudence sans toutefois alimenter un mouvement de résistance des Etats, dont la France n'est pas exempte, qui remet en cause la légitimité de la Cour et de ses décisions.

Grâce Favrel

Avocate et membre de NAAT