

Monsieur le conseiller fédéral Beat Jans  
Chef du DFJP  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

Monsieur le Conseiller fédéral Albert Rösti  
Chef du DETEC  
Palais fédéral nord  
3003 Berne

**Dépôt par courriel, puis par courrier postal**

28 juin 2024

**Prise de position du Conseil fédéral à l'égard du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres contre Suisse* (requête n° 53600/20)**

Monsieur le Conseiller fédéral Jans,  
Monsieur le Conseiller fédéral Rösti,

Le Parlement fédéral a réagi de manière inhabituellement violente à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) du 9 avril 2024 dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* (requête 53600/20). Dans cet arrêt, la Cour a, par 16 voix contre une, constaté que la Suisse avait, en raison de son action insuffisante en matière de lutte contre le réchauffement climatique, violé le droit à un environnement sain que la Cour a déduit de l'art. 8 CEDH. La Cour a également reconnu, à l'unanimité, une violation de l'art. 6 CEDH du fait que le droit d'accès à un tribunal de l'association des *Aînées pour le climat Suisse* avait été « restreint d'une manière et à un point tels qu'il s'en est trouvé atteint dans sa substance même ».

En dates des 5 et 12 juin 2024, le Conseil des États (par 31 voix contre 11 et deux abstentions) puis le Conseil national (par 111 voix contre 72 et dix abstentions) ont adopté, sur proposition de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États, une déclaration de teneur identique intitulée « Pour la protection efficace des droits fondamentaux par les tribunaux internationaux plutôt qu'un activisme judiciaire ». Cette déclaration critique sévèrement l'arrêt de la Cour et se termine par une invitation au Conseil fédéral à communiquer au Comité des Ministres que « la Suisse ne voit aucune raison de donner suite à l'arrêt de la Cour du 9 avril 2024, étant donné que les efforts passés et actuels de la Suisse en matière de politique climatique remplissent les exigences de l'arrêt en matière de droits de l'homme »<sup>1</sup>. Au contraire, l'arrêt constate que les efforts de la Suisse ne remplissent justement pas encore ces exigences.

Le résultat de l'arrêt ainsi que les affirmations particulières qu'il contient à propos des conditions et appréciations en matière de procédure et de droit matériel peuvent naturellement être appréciées de diverses manières et être discutées. C'est d'ailleurs ce qui a été fait par la suite de différentes parts. À côté des appréciations à l'emporte-pièce telles que « activisme judiciaire inapproprié et inadmissible »<sup>2</sup>, « politique au lieu de jurisprudence » ou encore, de l'autre côté, de « jugement enthousiasmant », la doctrine juridique a jugé l'approche de la Cour « osée » à certains égards, mais en même temps « équilibrée », en particulier en ce qui concerne la recherche d'un « lien correct entre les rôles de la politique et de la justice dans la perspective des mesures nécessaires à la lutte contre le changement climatique »<sup>3</sup>. Même parmi les voix qui apprécient l'arrêt de façon positive sur le principe, on trouve des positions différenciées, qui se penchent de manière approfondie sur les différentes questions juridiques que la décision soulève. Il s'agira à l'avenir de les prendre au sérieux et d'en tenir compte. Un débat mené de cette manière est du reste un élément essentiel et inhérent à la démocratie.

*La Section suisse de la Commission internationale de juristes demande au Conseil fédéral de ne pas approuver la déclaration du Parlement et de ne pas y donner suite. Son approbation serait durablement dommageable à plusieurs égards. Ce d'autant plus que les critiques qui y sont formulées à l'encontre de la Cour européenne des droits de l'homme et de l'arrêt du 9 avril 2024, ne sont, à y regarder de plus près, pas vraiment fondées en droit.*

La première de ces critiques affirme que la Cour n'a pas tenu compte du système politique de la Suisse, en particulier de sa démocratie directe et des décisions prises par le peuple suisse lors de référendums. Cette affirmation méconnaît le système de la Convention européenne des droits de l'homme. Gardienne des droits de l'homme au sein de l'ensemble du Conseil de l'Europe, la Cour n'a pas pour mission de moduler ses arrêts en fonction du système politique de chaque État membre. Elle doit au contraire traiter tous les États membres de manière égale, quelles que soient leurs spécificités internes, que ceux-ci soient une monarchie ou une démocratie, démocratie représentative, directe ou semi-directe. Il convient d'ailleurs de noter qu'il n'en va pas autrement dans l'ordre juridique suisse. Lorsqu'il juge de la conformité d'une législation cantonale au droit fédéral et à la Constitution, le Tribunal fédéral ne tient pas non plus compte de ce que cette loi a été assujettie, ou non, au référendum, ni même de ce qu'elle a parfois été effectivement soumise au vote et, même, acceptée par le peuple (cantonal). Par ailleurs, dans son arrêt, la Cour n'est pas allée explicitement jusqu'à prescrire à la Suisse quelles mesures concrètes elle devait prendre pour remédier aux manquements constatés. Selon la Cour, notre pays est tenu de prendre des mesures pour remplir ses obligations en matière de

<sup>1</sup> Voir [24.053 | Déclaration du Conseil des États. Arrêt de la Cour EDH « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse »](#) | Bulletin officiel | Le Parlement suisse ainsi que [24.054 | 24.053 | Déclaration du Conseil national. Arrêt de la Cour EDH « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse »](#) | Bulletin officiel | Le Parlement suisse.

<sup>2</sup> Comme dans la déclaration de la majorité du Parlement mentionnée ci-dessus.

<sup>3</sup> Voir par exemple BÉATRICE PARANCE, Les premières décisions de la Cour EDH en matière de contentieux climatiques ou l'art de l'équilibre, in: *La Semaine du droit - Edition générale (LexisNexis)*, Nr. 22, 3. Juni 2024, S. 998-1003.

protection du climat, mais le choix des différents moyens à mettre en œuvre est laissé à son appréciation et donc aux règles de son système politique et de sa démocratie directe.<sup>4</sup>

Une deuxième critique consiste à affirmer que la Cour n'a pas seulement « dit le droit », mais qu'elle est allée beaucoup plus loin, en se basant sur une interprétation inadmissible de la Convention en tant qu'« instrument vivant ». Ce faisant, la Cour aurait, comme le dit la déclaration, dépassé « les limites de l'interprétation dynamique » et elle « outrepassé les limites du développement du droit par une juridiction internationale », c'est-à-dire qu'elle se serait immiscée de manière indue dans le domaine de la politique. Il convient tout d'abord de souligner que la Cour avait déjà reconnu dans des arrêts antérieurs que les dommages causés à l'environnement peuvent porter atteinte à la jouissance par une personne des droits que lui confère l'art. 8 de la Convention. Le changement climatique peut provoquer les mêmes atteintes, raison pour laquelle la Cour, sur la base de la Convention comprise comme un « instrument vivant », oblige également l'État à protéger les personnes contre les dangers du changement climatique. Cette évolution jurisprudentielle s'explique par le fait que, contrairement à d'autres atteintes à l'environnement, le changement climatique n'a pas une cause précise et localisée, n'affecte pas un groupe de personnes déterminé et limité et que les liens de causalité sont plus complexes. Il est par conséquent plus complexe de déterminer si un État a rempli ses obligations découlant de la Convention dans le cadre de l'étendue de son pouvoir de décision ou s'il a violé la Convention en ne prenant pas des mesures suffisantes. La manière dont la Cour a pris en compte les particularités de la nouvelle menace du changement climatique peut certes être considérée comme une interprétation dynamique de la Convention. Vouloir limiter la fonction de la Cour à une simple interprétation, qui plus est stricte, du droit, c'est toutefois se référer à une conception depuis longtemps révolue du rôle des tribunaux – comme simple « bouche de la loi » – et méconnaître la réalité de l'État moderne. En matière de droits fondamentaux tout spécialement, les textes fondamentaux (constitutions, conventions internationales) sont le plus souvent formulés de manière ouverte et relativement floue et ils appellent tout naturellement une interprétation dynamique, digne d'un « instrument vivant » garantissant des « droits effectifs », ce qui correspond à la finalité de ces instruments. Refuser la mission créatrice du tribunal, c'est par exemple occulter pour la Suisse l'œuvre extrêmement créatrice du Tribunal fédéral dans le développement du droit, notamment des droits fondamentaux, durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. A l'époque, le Tribunal fédéral a développé, sans choquer personne, les nouveaux « droits constitutionnels non écrits » et a reconnu une série de nouveaux droits de la personne humaine qui ont ensuite été repris par le processus démocratique traditionnel et par les « forces politiques », et été intégrés dans le catalogue des droits fondamentaux de la nouvelle Constitution fédérale de 1999. Sans cet effort créateur du Tribunal fédéral, il est fort probable que la Constitution fédérale n'aurait pas aujourd'hui le visage qu'elle a dans le domaine des droits fondamentaux.

On pourrait d'ailleurs multiplier les exemples tirés de la jurisprudence du Tribunal fédéral, que l'on peut sans aucun doute qualifier de créatrice, pour ne pas dire audacieuse, et qui résulte d'une interprétation pour le moins très dynamique du droit (en l'occurrence national). Tel est le cas, pour ne citer qu'un exemple, de la jurisprudence des quelque vingt dernières années dans le domaine des systèmes électoraux pour l'élection des parlements cantonaux, par laquelle le Tribunal fédéral a, au travers d'une bonne douzaine d'arrêts successifs, considérablement modifié le paysage électoral de la plupart des cantons suisses.

Enfin, les frontières entre le (pur) juridique, respectivement le juridique, et le (pur) politique sont souvent floues et bien moins nettes que ne le prétendent les voix critiques. Cela vaut

---

<sup>4</sup> Dans le même sens, lorsque le Tribunal fédéral a jugé que le canton de Zoug ne pouvait pas supprimer purement et simplement sa commission pour l'égalité entre femmes et hommes sans autres mesures compensatoires si et tant que l'égalité n'était toujours pas atteinte (ATF 137 I 305, *Alternative - die Grünen Kanton Zug und Mitb. gegen Kantonsrat und Regierungsrat des Kantons Zug*, du 21 novembre 2011), il a constaté une violation de la Constitution fédérale, sans toutefois prescrire au canton quelles mesures il devait prendre.



organisation de protection des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit en Europe »<sup>8</sup>.

Ce n'est d'ailleurs pas la première fois qu'un arrêt de la Cour concernant la Suisse suscite dans notre pays, outre des voix favorables, des oppositions bruyantes. En 1988 déjà, l'arrêt Belilos contre Suisse, dans lequel la Cour avait déclaré invalides les réserves d'interprétation de la Suisse sur le droit à un procès équitable, avait suscité de telles critiques et failli conduire à une demande de dénonciation de la Convention, que le Conseil des États avait toutefois rejetée à une faible majorité de deux voix. L'arrêt Belilos a depuis été transposé dans le droit national et n'est aujourd'hui plus contesté.

L'arrêt de la Cour du 9 avril 2024 peut effectivement être lu comme une interprétation partiellement dynamique de la Convention. Il ne faut cependant pas oublier que l'arrêt a une signification et une portée qui dépassent largement la Suisse et s'appliquent à tous les États membres du Conseil de l'Europe, puisque la Cour a constaté que les États ont l'obligation positive, en vertu de la CEDH, d'adopter et de mettre en œuvre de manière effective des mesures visant à atténuer le changement climatique et ses effets néfastes. En outre, l'arrêt devrait susciter l'intérêt du monde entier.<sup>9</sup>

Comme l'a souligné la Commission internationale de juristes dans son communiqué de presse du 14 juin 2024, si le Conseil fédéral acceptait la déclaration du Parlement de ne pas se conformer à l'arrêt de la Cour, « non seulement il négligerait les obligations de la Suisse en matière de droits de l'homme, mais il ne profiterait pas non plus de l'occasion pour s'attaquer au problème urgent et pressant du changement climatique. Les conséquences d'une telle décision seraient dévastatrices pour l'État de droit, mais aussi pour les groupes de population vulnérables, comme les personnes âgées, qui sont touchées de manière disproportionnée par les phénomènes météorologiques extrêmes et la dégradation de l'environnement »<sup>10</sup>.

Si le Conseil fédéral devait suivre la déclaration de la majorité du Parlement, un problème supplémentaire important pourrait surgir dans l'hypothèse où l'association des *Aînés pour le climat* déposerait auprès du Tribunal fédéral une demande de révision de son arrêt du 5 mai 2020, requête que le Tribunal devrait trancher sur la base de l'art. 122 LTF.

*La Section suisse de la Commission internationale de juristes prie donc instamment le Conseil fédéral de ne pas donner suite à l'invitation de la déclaration du Conseil des États et du Conseil national et de manifester au contraire sa volonté de se conformer pleinement à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, dans le respect bien entendu des institutions et des processus démocratiques et constitutionnels de notre pays.*

Monsieur le Conseiller fédéral Jans, Monsieur le Conseiller fédéral Röstli, nous vous remercions de l'intérêt que vous porterez à nos propos et de la prise en compte de ceux-ci lors de l'adoption de la prise de position du Conseil fédéral.

Avec nos salutations distinguées

---

<sup>8</sup> [Alain Berset est élu au poste de Secrétaire Général du Conseil de l'Europe \(admin.ch\)](#).

<sup>9</sup> Dans ce sens, PARANCE, précitée (note 3), p. 1000, qui souligne : « Ainsi, au-delà de la Suisse, la portée de l'arrêt sera majeure à l'égard de l'ensemble des États et des juridictions nationales qui auront à apprécier l'engagement climatique des premiers ».

<sup>10</sup> ICJ, Switzerland: ICJ expresses concern over Parliament's rejection of the European Court ruling, online <https://www.icj.org/switzerland-icj-expresses-concern-over-parliaments-rejection-of-the-european-court-ruling/> (traduit de l'anglais).

Section suisse de la Commission internationale de juristes

La présidente

Dr. iur. Susanne Leuzinger, ancienne Juge fédérale

Contact :

Section suisse de la Commission internationale de juristes (CIJ-CH)

c/o Susanne Leuzinger, Présidente CIJ-CH

Dr. iur., ancienne Juge fédérale

Heliosstrasse 18

8032 Zurich

[susanne.leuzinger@bluewin.ch](mailto:susanne.leuzinger@bluewin.ch)

+41 79 607 18 93