



## La Cour déclare irrecevables les requêtes introduites contre le Portugal et 32 autres États portant sur le changement climatique

Dans sa décision rendue dans l'affaire [Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres](#) (requête n° 39371/20), la Cour européenne des droits de l'homme déclare, à l'unanimité, la requête irrecevable.

Les requérants, six jeunes ressortissants portugais, se plaignent des effets présents et des graves effets futurs du changement climatique. Ils soutiennent que le Portugal subit un certain nombre d'effets du changement climatique, une augmentation des températures moyennes, ainsi que des températures extrêmes à l'origine de déclenchement de feux de forêt. Ils s'appuient sur divers articles de la Convention, des instruments internationaux tels l'Accord de Paris sur le climat de 2015 ou la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, des rapports généraux et des rapports d'experts concernant les dommages pour la santé causés par le changement climatique.

Les requérants estiment que le Portugal et les 32 autres États défendeurs sont responsables de cette situation. Ils se sentent menacés par le changement climatique, et soutiennent que le risque auquel ils se trouvent exposés ne pourra qu'augmenter de manière significative au cours de leur vie. En effet, selon eux, le réchauffement climatique touche plus particulièrement leur génération et, compte tenu de leur âge, les ingérences sont plus prononcées dans leurs droits que dans ceux des générations précédentes.

S'agissant de la juridiction extraterritoriale des États défendeurs autre que le Portugal, la Cour conclut au terme de son examen qu'il n'existe dans la Convention aucun fondement propre à justifier qu'elle étende, par voie d'interprétation judiciaire, la juridiction extraterritoriale de la manière demandée par les requérants.

Il découle que la juridiction territoriale est établie en ce qui concerne le Portugal, et qu'aucun titre de juridiction ne peut être établi en ce qui concerne les autres États défendeurs. Dès lors, le grief que les requérants dirigent contre les autres États défendeurs doit être déclaré irrecevable en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Les requérants n'ayant exercé aucune voie de droit disponible au Portugal pour faire valoir leurs griefs, il s'ensuit que le grief dirigé par les requérants contre le Portugal est également irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes.

Cette décision est définitive.

Pour de plus amples informations, voir les [Questions-réponses sur les trois affaires de Grande Chambre concernant le changement climatique](#).

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#)).

### Principaux faits

Les requérants sont six ressortissants portugais, nés entre 1999 et 2012 et résidant dans les municipalités de Pombal et d'Almada. Ils saisissent la Cour le 7 septembre 2020 d'une requête dirigée contre la République portugaise et trente-deux autres États listés en fin de document.<sup>1</sup>

Les requérants s'appuient sur les rapports plus récents du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et d'autres rapports scientifiques montrant la dangerosité du

changement climatique actuel et la nécessité de réduire les émissions rapidement et drastiquement d'ici 2030 pour que soit atteint l'objectif convenu de limiter à 1,5 °C la hausse des températures. Ils allèguent que depuis l'adoption de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 1992 et de l'Accord de Paris, les États défendeurs ont conscience des dangers que représente selon eux le changement climatique. Ils soutiennent que chaque État défendeur doit prendre des mesures. Ils arguent que le Portugal est l'un des pays d'Europe qui sera le plus touché par les conséquences négatives du changement climatique et que le pays fait face à des « obstacles difficiles à franchir » quant à sa capacité d'adaptation aux effets du réchauffement planétaire.

## Griefs, procédure et composition de la Cour

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 7 septembre 2020.

Le 28 juin 2022, la chambre à laquelle la requête avait été confiée s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre.

La présidente de la Cour a décidé que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, la présente espèce devait être attribuée à la même formation de la Grande Chambre que les affaires *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* (n° 53600/20) et *Carême c. France* (n° 7189/21), lesquelles ont également fait l'objet d'un dessaisissement. Le 18 novembre 2022, les requérants ont informé la Cour de leur décision de retirer leur requête en ce qui concerne l'Ukraine en raison des circonstances liées à la guerre.

Les tiers intervenants listés en fin de document<sup>2</sup>, autorisés à intervenir dans la procédure écrite, ont adressé leurs observations à la Cour. :

Une [audience](#) s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 27 septembre 2023.

Invoquant en particulier les articles 2 (droit à la vie), 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants), 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention, les requérants se plaignent des effets présents et des graves effets futurs du changement climatique, qu'ils attribuent aux États défendeurs. Ils citent en particulier les vagues de chaleur, les feux de forêt et les fumées d'incendie, qui, selon eux, ont des effets sur leur vie, leur bien-être, leur santé mentale et les agréments de leur foyer.

La décision a été rendue par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Síofra O'Leary (Irlande), *présidente*,  
Georges Ravarani (Luxembourg),  
Marko Bošnjak (Slovénie),  
Gabriele Kucsko-Stadlmayer (Autriche),  
Pere Pastor Vilanova (Andorre),  
Arnfinn Bårdsen (Norvège),  
Armen Harutyunyan (Arménie),  
Pauliine Koskelo (Finlande),  
Tim Eicke (Royaume-Uni),  
Darian Pavli (Albanie),  
Raffaele Sabato (Italie),  
Lorraine Schembri Orland (Malte),  
Anja Seibert-Fohr (Allemagne),  
Peeter Roosma (Estonie),  
Ana Maria Guerra Martins (Portugal),  
Mattias Guyomar (France),

Andreas Zünd (Suisse),

ainsi que de Søren Prebensen, *greffier adjoint de la grande chambre*.

## Décision de la Cour

### Sur la juridiction

Tous les requérants résident au Portugal et relèvent par conséquent de la juridiction territoriale de cet État, lequel doit, en vertu de l'article 1 de la Convention, répondre de toute atteinte aux droits et libertés protégés par la Convention dès lors que l'atteinte en question lui est attribuable.

Les requérants invoquent des « circonstances exceptionnelles » et des « circonstances propres » à l'appui de leur thèse suivant laquelle la Cour devrait établir l'exercice par les autres États défendeurs d'une juridiction extraterritoriale à leur égard dans le contexte spécifique du changement climatique.

En ce qui concerne le changement climatique, la Cour admet les éléments suivants, présentés par les requérants.

Premièrement, les États exercent un contrôle ultime sur les activités publiques et privées émettrices de gaz à effets de serre (GES) menées sur leur territoire. Elle observe que les États ont pris au regard du droit international certains engagements, dont ceux énoncés dans l'Accord de Paris, qu'ils ont transposés dans leurs lois et politiques internes ainsi que par la voie de contributions déterminées au niveau national établies en vertu de l'Accord de Paris. La Cour reconnaît deuxièmement qu'il existe un lien causal, quoique complexe et multifactoriel, entre les activités privées et publiques émettrices de GES menées sur le territoire d'un État et leurs effets délétères sur les droits et le bien-être des populations résidant hors des frontières de cet État. Troisièmement, la Cour convient que le changement climatique est un problème véritablement existentiel pour l'humanité, ce qui le distingue d'autres situations de causalité.

Néanmoins, elle estime que ces considérations ne sauraient en elles-mêmes ni servir de fondement à la création par voie d'interprétation judiciaire d'un motif inédit d'établissement de la juridiction extraterritoriale ni justifier un élargissement des motifs existants.

La Cour examine ensuite les arguments sur lesquels les requérants se fondent pour justifier un élargissement de la juridiction territoriale.

Premièrement, les requérants avancent que, compte tenu de la gravité des effets du changement climatique sur leurs droits conventionnels, la question de l'existence d'un titre de juridiction devrait dépendre de la teneur des obligations positives qu'ils voudraient que la Cour impose aux États. La Cour estime qu'il n'est pas possible de considérer que les obligations positives qu'il est proposé d'imposer aux États en matière de changement climatique puissent être un motif suffisant pour conclure à l'exercice par l'État de sa juridiction à l'égard de personnes qui se trouvent hors de son territoire, ou hors de son autorité et son contrôle.

Par ailleurs, le fait que les requérants soient citoyens de l'Union européenne ne peut servir à établir un lien juridictionnel entre eux et les 26 États défendeurs qui sont également membres de l'Union européenne. Pareille approche, qui va contre la nature et l'effet de la citoyenneté européenne, reviendrait à exiger des États qu'ils s'acquittent d'obligations matérielles découlant de la Convention même lorsqu'ils n'exercent leur contrôle, au sens de la jurisprudence de la Cour, ni sur le territoire où les requérants subissent les effets allégués du changement climatique, ni sur les requérants eux-mêmes.

Deuxièmement, les requérants arguent que la Cour devrait établir la juridiction extraterritoriale des États défendeurs de façon à faciliter l'introduction de contentieux de plus grande ampleur en

matière de changement climatique et leur permettre d'agir eux-mêmes plutôt que de laisser des « requérants idoines de chaque État déposer des requêtes aux ambitions comparables ». À cet égard, la Cour précise que la Convention n'a pas été conçue pour assurer une protection générale de l'environnement en tant que tel et que d'autres instruments internationaux et législations internes sont spécifiquement adaptés lorsqu'il s'agit de traiter cet aspect particulier. Admettre pareil argument reviendrait à s'écarter de manière radicale de la logique qui sous-tend le système de protection de la Convention, lequel repose principalement et fondamentalement sur les principes de la juridiction territoriale et de la subsidiarité. Les requérants arguent également que l'efficacité d'une requête dirigée seulement contre le Portugal n'aurait été que limitée, et qu'ils n'ont aucun autre moyen d'obtenir que les États défendeurs répondent des effets du changement climatique sur leurs droits conventionnels. La Cour rappelle toutefois qu'il ne faut pas confondre la question de la juridiction et celle de la responsabilité, qui constitue un élément distinct sur lequel la Cour doit se pencher, le cas échéant, lors de l'examen au fond du grief. Elle fait observer que si le changement climatique est sans conteste un phénomène global qui devrait être traité au niveau mondial par l'ensemble des États, chaque État a sa propre part de responsabilité s'agissant de prendre des mesures pour faire face au changement climatique, et l'adoption de ces mesures n'est pas déterminée par une action (ou omission) particulière de tout autre État.

Enfin, en ce qui concerne un critère de contrôle sur les intérêts des requérants protégés par la Convention sur lequel ils se fondent également, il ressort de la jurisprudence établie de la Cour que la notion de juridiction extraterritoriale au sens de l'article 1 de la Convention exige un contrôle sur la personne elle-même et non sur ses intérêts en tant que tels. En particulier, établir l'exercice par un État de sa juridiction extraterritoriale au regard du contrôle sur les intérêts d'une personne rendrait gravement imprévisible l'étendue des obligations découlant de la Convention.

En résumé, étendre la juridiction extraterritoriale des États défendeurs – au sein de l'espace juridique de la Convention ou en dehors de celui-ci – en appliquant dans le domaine du changement climatique le critère proposé de contrôle sur les intérêts des requérants protégés par la Convention se traduirait pour les États par un niveau d'incertitude intenable. Souscrire aux arguments des requérants reviendrait à étendre de manière illimitée la juridiction extraterritoriale des États en vertu de la Convention et leurs responsabilités en vertu de la Convention pour en faire relever des personnes pouvant se trouver à peu près n'importe où dans le monde. Une telle approche aurait pour effet d'ériger la Convention en traité mondial sur le changement climatique. La Cour ne trouve dans le texte de la Convention aucun élément qui permette d'étendre la portée de la Convention de la manière demandée par les requérants.

Au vu des considérations qui précèdent, sans perdre de vue ni l'évolution juridique continue qui s'opère aux niveaux national et international, ni les mesures prises à l'échelle mondiale face au changement climatique, ni l'enrichissement constant des connaissances scientifiques concernant ce phénomène et ses effets sur les individus, la Cour conclut qu'il n'existe dans la Convention aucun fondement propre à justifier qu'elle étende, par voie d'interprétation judiciaire, la juridiction extraterritoriale des États défendeurs de la manière demandée par les requérants.

Il découle de ce qui précède que la juridiction territoriale est établie en ce qui concerne le Portugal, et qu'aucun titre de juridiction ne peut être établi en ce qui concerne les autres États défendeurs. Dès lors, le grief que les requérants dirigent contre les autres États défendeurs doit être déclaré irrecevable en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

### **Sur l'épuisement des voies de recours internes**

Il n'est pas contesté que les requérants n'ont exercé aucune voie de droit au Portugal pour faire valoir leurs griefs.

Toutefois, il apparaît non seulement que le droit à un cadre de vie sain et écologiquement équilibré est explicitement reconnu dans la Constitution du Portugal (article 66), mais encore que les juridictions internes peuvent directement appliquer et faire respecter cette disposition constitutionnelle. Le système juridique portugais offre la possibilité d'engager une *actio popularis* par laquelle le requérant peut demander l'adoption par les autorités publiques d'une certaine conduite notamment en matière de protection de l'environnement et de la qualité de vie.

Dans ce contexte, il convient de noter que l'article 7 § 1 de la loi n° 19/2014 (cadre de la politique environnementale) garantit à chacun le droit à une protection pleine et effective de ses droits et intérêts en matière environnementale, et que le second paragraphe de ce même article offre même la possibilité d'engager une *actio popularis*. En outre, la loi sur le climat reconnaît que le changement climatique est une situation d'urgence, et elle garantit à chacun le droit à être protégé contre les effets du changement climatique ainsi que la possibilité d'exiger des entités de droit public et privé qu'elle se conforment aux devoirs et obligations qui leur incombent en matière climatique.

De plus, le droit interne prévoit la possibilité d'introduire un recours en responsabilité civile extracontractuelle contre l'État afin d'obtenir une indemnisation au titre des préjudices ou dommages découlant d'actes ou omissions illicites de l'État. Le système juridique portugais offre également la possibilité d'introduire un recours administratif dans le cadre duquel il peut être demandé aux juridictions administratives de contraindre l'administration à adopter des mesures concernant, notamment, l'environnement et la qualité de vie.

La Cour prend note du système complet de recours qui existe dans l'ordre juridique national, et relève qu'il ressort de la jurisprudence interne que les contentieux environnementaux sont désormais une réalité dans le système juridique interne.

Enfin, la Cour note que le système juridique portugais prévoit à la fois des mécanismes pour que les personnes qui n'en ont pas les moyens puissent bénéficier d'une représentation juridique et des voies de recours effectives pour se plaindre de la durée d'une procédure. Selon la jurisprudence constante de la Cour, le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné qui n'est pas de toute évidence voué à l'échec ne constitue pas une raison valable pour justifier la non-utilisation du recours en question.

Au vu de ce qui précède, et eu égard à l'ensemble des circonstances de la cause, la Cour ne saurait considérer qu'il aurait existé des motifs particuliers propres à dispenser les requérants de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes selon les règles et procédures disponibles prescrites par le droit national. S'ils avaient satisfait à cette exigence, les intéressés auraient offert aux juridictions internes la possibilité que la règle de l'épuisement a pour finalité de ménager aux États, – trancher la question de la compatibilité avec la Convention de mesures nationales ou d'omissions faisant grief – ; et s'ils avaient ensuite porté leurs griefs devant la Cour, celle-ci aurait pu statuer en tenant compte des conclusions factuelles et juridiques de ces juridictions, ainsi que de l'appréciation faite par elles. Les intéressés n'ont donc pas fait le nécessaire pour permettre aux juridictions internes de jouer leur rôle fondamental dans le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention, le rôle de la Cour revêtant un caractère subsidiaire.

Enfin, la Cour juge qu'il est difficile d'admettre la vision de la subsidiarité que défendent les requérants et qui consiste à dire que la Cour devrait statuer sur la question du changement climatique avant que les juridictions des États défendeurs n'aient eu la possibilité de le faire. Pareille position est tout-à-fait contraire au principe de subsidiarité qui sous-tend le système de la Convention tout entier, et plus spécifiquement à la règle de l'épuisement des voies de recours internes. La Cour n'est pas une juridiction de première instance ; elle n'a pas la capacité, et il ne sied pas à sa fonction de juridiction internationale, de se prononcer sur un grand nombre d'affaires qui supposent d'établir les faits de base, tâche, qui, par principe et dans un souci d'effectivité, incombe aux juridictions internes.

Il s'ensuit donc que le grief dirigé par les requérants contre le Portugal est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes et doit être rejeté.

### Sur la qualité de victime

La Cour relève que la situation individuelle des requérants souffre d'un fort manque de clarté, qui complique l'examen de la question de savoir si les intéressés remplissent les conditions pour se voir reconnaître la qualité de victime (arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres*, rendu le même jour, §§ 487-488). Ce manque de clarté peut s'expliquer, en particulier, par le manquement des requérants à leur obligation d'épuiser les voies de recours internes, condition de recevabilité intimement liée à la question de la qualité de victime, en particulier s'agissant de mesures générales telles que celles qui concernent le changement climatique.

*La décision existe en anglais et français.*

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : [www.echr.coe.int/RSS/fr](http://www.echr.coe.int/RSS/fr) ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR\\_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

#### Contacts pour la presse

[echrpress@echr.coe.int](mailto:echrpress@echr.coe.int) | tel : +33 3 90 21 42 08

**Les demandes des journalistes peuvent être formulées auprès de l'Unité de la presse par courriel ou téléphone.**

**Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)**

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

**La Cour européenne des droits de l'homme** a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.

<sup>1</sup> La République d'Autriche, le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, la Confédération suisse, la République de Chypre, la République tchèque, La République fédérale d'Allemagne, Le Royaume de Danemark, le Royaume d'Espagne, la République d'Estonie, La République de Finlande, la République française, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la République hellénique, la République de Croatie, la République de Hongrie, l'Irlande, la République italienne, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Lettonie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Norvège, la République de Pologne, la Roumanie, la Fédération de Russie, la République slovaque, la République de Slovénie, le Royaume de Suède, la République de Türkiye et l'Ukraine.

<sup>2</sup> La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la Commission européenne, les Rapporteurs spéciaux des Nations unies sur les droits de l'homme et l'environnement, et sur les substances toxiques et les droits de l'homme, le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENHRI), Save the Children International, Climate Action Network Europe (CAN-E), le Consortium ETO et ses partenaires, le Centre pour le droit international de l'environnement (CIEL), Greenpeace International et l'Union of Concerned Scientists, le réseau international pour les droits économiques, sociaux et culturels (ESCR-Net), le projet de recherche ALL-YOUTH et le groupe de recherche en droit public de l'université de Tampere, la professeure Christel Cournil et Notre Affaire à Tous (NAAT), ainsi que Our Children's Trust (OCT), Oxfam International et ses affiliés (Oxfam), le Centre for Climate Repair de l'Université de Cambridge et le Centre for Child Law de l'Université de Pretoria.