



**COLLOQUE ORGANISÉ PAR LA COUR ADMINISTRATIVE SUPRÊME DE FINLANDE
EN COOPÉRATION AVEC L'ACA-EUROPE
HELSINKI 25-27 MAI 2025**

**DIALOGUE AVEC LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME -
AVIS CONSULTATIFS DANS LE CADRE DU PROTOCOLE N° 16 DE LA CONVENTION, ET
INCIDENCE DES ARRÊTS DE LA COUR AU NIVEAU NATIONAL**

Questionnaire

La présidence finlandaise de l'ACA-Europe (2023-2025), organisée en étroite coopération avec la Suède, se concentre sur le dialogue entre les juridictions administratives suprêmes nationales et les cours européennes, à savoir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH). Au cours de celle-ci, des séminaires ont dès lors été organisés sur des questions telles que le devoir des juridictions nationales de saisir la CJUE d'une question préjudicielle (Stockholm, octobre 2023), les mécanismes de lutte contre les décisions contradictoires des juridictions nationales, d'une part, et de la CJUE et de la CourEDH, de l'autre (Zagreb, février 2024), ainsi que la protection à multiples niveaux des droits fondamentaux par les juridictions administratives européennes (Inari, mai 2024).

Lors du prochain colloque, qui se tiendra à Helsinki du 25 au 27 mai 2025, l'accent sera mis sur le dialogue judiciaire entre les juridictions administratives suprêmes nationales et la CourEDH. Dans ce questionnaire, ainsi que lors du colloque, ce dialogue est abordé sous deux angles différents.

La première partie du questionnaire est consacrée à la procédure dans le cadre de laquelle une juridiction nationale peut demander un avis à la CourEDH dans une affaire pendante devant elle. Il s'agit plus spécifiquement du mécanisme des avis consultatifs au titre du Protocole n° 16 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). L'objectif est de dégager des réponses à des questions telles que : Le mécanisme des avis consultatifs est-il perçu comme un outil utile ? Quelles sont les expériences en la matière à ce jour ? Pouvons-nous déjà tirer des leçons à ce stade ? Tous les pays n'ont pas adhéré au système d'avis consultatif. Des questions distinctes seront donc posées en tenant compte de ce point.

La seconde partie du questionnaire est consacrée à l'incidence des arrêts de la CourEDH au niveau national. Dans certains domaines du droit, la jurisprudence de la CourEDH est reconnue et ancrée dans les ordres juridiques des États contractants. Elle est par contre plus contestée, voire critiquée, dans d'autres domaines. Il peut notamment en aller ainsi lorsque la CourEDH est confrontée à de nouvelles questions et qu'elle se livre à une interprétation évolutive de la Convention et de ses protocoles, ou lorsque les arrêts sont étroitement liés à des domaines politiquement sensibles, comme la sécurité nationale, ou des sujets faisant traditionnellement l'objet de débats politiques. Dans ce questionnaire, l'incidence de la jurisprudence de la CourEDH est abordée pour deux questions très distinctes mais tout autant d'actualité : les litiges relatifs au changement climatique et le renvoi sommaire des étrangers aux frontières.





Dans la section A de la seconde partie du questionnaire, nous nous intéresserons à la question extrêmement actuelle des litiges liés au changement climatique. Même si la CEDH ne contient pas de dispositions particulières sur le changement climatique ou les questions environnementales, la CourEDH a été appelée à développer sa jurisprudence en la matière. L'exercice de certains droits de la Convention peut en effet être compromis par les graves effets néfastes du changement climatique et l'existence de dommages à l'environnement.

Dans la section B de la seconde partie du questionnaire, nous nous intéresserons à une autre question contemporaine liée au droit de l'immigration. On le sait, la jurisprudence de la CourEDH en la matière est riche, une grande variété de questions ayant été évaluées sur la base de divers articles de la Convention. Dans ce questionnaire, l'idée est de se concentrer sur le sujet très spécifique et très controversé des renvois sommaires d'étrangers aux frontières ou peu de temps après leur entrée sur le territoire (on parle communément de refoulements ou « push-backs »)¹. Une attention particulière est accordée aux situations dans lesquelles des personnes qui tentent d'accéder à un certain État se voient refuser l'entrée aux frontières (terrestres ou maritimes) ou à proximité de celles-ci, et qui ont été soumises à l'appréciation de la CourEDH, en particulier au vu de l'interdiction de l'expulsion collective d'étrangers.

En somme, la seconde partie du questionnaire est consacrée à l'incidence de la jurisprudence de la CourEDH dans les domaines spécifiques susmentionnés au niveau national, tant en termes de législation que d'interprétation par les juridictions nationales. En nous penchant sur le cadre national, nous sommes mieux en mesure de comprendre comment les droits sont protégés par la Convention dans la réalité juridique et politique des États contractants. Comme le répète souvent la CourEDH, la Convention est en effet un instrument vivant, ancré dans les circonstances actuelles. Scruter la jurisprudence nationale peut par ailleurs permettre de prédire les questions qui seront soulevées devant la CourEDH, étant donné que les nouvelles questions d'interprétation liées à des défis changeants et évolutifs se posent d'abord au niveau des juridictions nationales. Ceci souligne le caractère bidirectionnel du dialogue entre les juridictions européennes et nationales.

¹ Pour la définition et les principes tirés de la jurisprudence actuelle, cf. [ECHR-KS Key Theme – Summary returns of migrants and/or asylum-seekers \(« push-back »\) and related case scenarios \(dernière mise à jour le 31/08/2024\)](#).





INFORMATIONS CONTEXTUELLES

Veuillez indiquer la dénomination officielle de votre juridiction et le nom de votre pays.

Tribunal fédéral / Suisse.

I LE MÉCANISME D'AVIS CONSULTATIF

Conformément au Protocole n° 16 à la CEDH, les plus hautes juridictions nationales peuvent adresser à la CourEDH des demandes d'avis consultatifs. Celles-ci portent sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la CEDH ou ses protocoles. La juridiction qui procède à la demande ne peut solliciter un avis consultatif que dans le cadre d'une affaire pendante devant elle. Elle est tenue de motiver sa demande et de produire les éléments pertinents du contexte juridique et factuel de l'affaire pendante. Le Protocole n° 16 est entré en vigueur le 1^{er} août 2018.

1. Votre pays a-t-il ratifié le Protocole n° 16 ?

- Oui. Veuillez préciser votre réponse (par exemple, l'année de ratification, les juridictions qui peuvent faire une demande).
- Non, notre pays n'a pas ratifié le Protocole n° 16. Veuillez passer à la question 11.

Les neuf questions suivantes sont adressées aux États ayant ratifié le Protocole n° 16 :

2. Votre juridiction ou toute juridiction de votre pays a-t-elle demandé un avis consultatif à la CourEDH ? Dans l'affirmative, de quoi l'affaire traitait-elle ?

- Oui. Veuillez préciser votre réponse.
- Non.

3. Votre juridiction a-t-elle déjà considéré d'office, dans le cadre d'une affaire pendante, qu'un avis consultatif de la CourEDH pourrait contribuer à résoudre une question particulière ?

- Oui.
- Une demande a été faite.
 - Aucune demande n'a été faite. Veuillez préciser les motifs pour lesquels il a été décidé de ne pas demander d'avis consultatif.
- Non.

4. Une partie à la procédure a-t-elle demandé à votre juridiction de solliciter un avis consultatif de la CourEDH ?





- Oui. Veuillez préciser si la demande de la partie a été acceptée ou rejetée et si, en cas de rejet, vous avez motivé votre décision.
- Non.

5. Si votre juridiction a décidé de demander un avis consultatif, avez-vous donné votre opinion sur la (les) question(s) posée(s) ? Si vous répondez par la négative, pour quels motifs ?

- Oui. Veuillez préciser votre réponse.
- Non. Veuillez préciser votre réponse.
- Cette question n'est pas d'application à défaut pour notre juridiction d'avoir demandé un avis consultatif.

6. Si un avis consultatif a été demandé et rendu, s'est-il révélé utile lors de la résolution du cas ?

- Oui. Veuillez préciser votre réponse.
- Non. Veuillez préciser votre réponse.
- Cette question n'est pas d'application à défaut pour notre juridiction d'avoir demandé un avis consultatif.

7. L'avis consultatif a-t-il été cité dans la décision rendue par votre juridiction ? Votre juridiction a-t-elle analysé l'avis consultatif ou s'est-elle limitée à exposer ses conclusions ?

- Oui, l'avis consultatif a été cité dans la décision rendue par notre juridiction. Veuillez préciser votre réponse.
- Non, l'avis consultatif n'a pas été cité dans la décision rendue par notre juridiction. Veuillez préciser votre réponse.
- Cette question n'est pas d'application à défaut pour notre juridiction d'avoir demandé un avis consultatif.

8. Si un avis consultatif a été demandé et rendu, celui-ci a-t-il eu un incidence plus large sur l'ordre juridique national ?

- Oui. Veuillez préciser votre réponse.
- Non.
- Cette question n'est pas d'application à défaut pour notre juridiction d'avoir demandé un avis consultatif.





9. Les avis consultatifs demandés par d'autres juridictions (dans votre pays ou à l'étranger) ont-ils eu une incidence sur l'ordre juridique national ?

- Oui. Veuillez préciser votre réponse.
 Non.

10. La CourEDH est tenue de motiver le rejet d'une demande d'avis consultatif. Votre juridiction en a-t-elle tenu compte pour décider de demander ou non un avis consultatif ou pour décider de la manière de le formuler ?

- Oui. Veuillez préciser votre réponse.
 Non.

Les cinq questions suivantes sont destinées aux États qui n'ont pas ratifié le Protocole n° 16 :

11. Savez-vous si la ratification est imminente ?

- Oui. Veuillez préciser votre réponse.
 Non, nous ne savons pas si la ratification est imminente.
 La ratification n'est pas imminente.

12. Si la ratification n'est pas imminente, en connaissez-vous le(les) motif(s).

- Oui. Veuillez préciser votre réponse.

Le Conseil fédéral, gouvernement suisse, a souhaité dans un premier temps évaluer les impacts du Protocole n° 16 sur la charge de travail de la CourEDH et la mise en œuvre de la CEDH dans les États parties². Par la suite, il a reconnu l'utilité du Protocole pour clarifier des questions importantes susceptibles de se poser au niveau international concernant l'interprétation et l'application de la CEDH. Il a noté que l'augmentation de la charge de travail pour la CourEDH était raisonnable et qu'il envisageait l'opportunité de signer et de ratifier le Protocole n° 16³.

À l'occasion du 50e anniversaire de l'adhésion de la Suisse à la CEDH en 2024, le Parlement a adopté un postulat demandant au Conseil fédéral d'établir un rapport comprenant notamment un bilan de la portée des arrêts rendus par la CourEDH contre la Suisse au cours des dix dernières années, ainsi qu'une analyse

² Onzième rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe du 24 août 2016, FF 2016 6823, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2016/1502/fr>.

³ Douzième rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe du 11 septembre 2020, FF 2020 7827, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2069/fr>.





des Protocoles n° 12 et 16 et un examen de l'opportunité de les ratifier⁴. Le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à donner suite au postulat et à présenter un rapport. Dès lors, bien qu'une ratification soit envisagée, elle n'est pas imminente.

- Non, nous n'en connaissons pas les motifs
- Non applicable tenant compte de la réponse à la question 11.

13. Après l'entrée en vigueur du Protocole n° 16 en 2018, votre juridiction a-t-elle traité une affaire dans le cadre de laquelle il aurait pu être utile de demander un avis consultatif ? Dans l'affirmative, quelle est la nature de la ou des questions ?

- Oui. Veuillez préciser votre réponse.
- Non.

Voir toutefois la réponse à la question suivante in fine.

14. Votre juridiction se sert-elle des avis consultatifs demandés par des juridictions étrangères comme source de jurisprudence ?

- Oui. Veuillez préciser votre réponse.

Bien qu'ils soient "consultatifs" et non contraignants, les avis consultatifs sollicités par les juridictions désignées bénéficient d'une certaine autorité.

Rendu le 10 avril 2019, le premier avis consultatif de la CourEDH, requis par la Cour de cassation française et relatif à la reconnaissance en droit interne d'un lien de filiation entre un enfant né d'une gestation pour autrui (GPA) pratiquée à l'étranger et la mère d'intention⁵, a eu un impact significatif sur les États parties, qu'ils soient signataires ou non du Protocole n° 16.

Dans un arrêt du 22 novembre 2022 concernant notre pays, *D.B. et autres c. Suisse*⁶, la CourEDH a pris en compte cet avis et s'est prononcée en se basant sur celui-ci pour condamner la Suisse pour atteinte à la vie privée d'un enfant né d'une GPA.

Toutefois, quelques mois avant la communication de cet arrêt, le Tribunal fédéral avait déjà tenu compte à deux reprises de cet avis. Dans des affaires, datées du 7 février 2022⁷ et du 1er juillet 2022⁸, concernant la question de la filiation d'enfants nés d'une GPA en Géorgie, il a constaté que l'inscription dans le registre de

⁴ Postulat 24.2243 du 15.03.2024 (Cottier), "50 ans de l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme. Bilan, défis et perspectives", <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20243343>.

⁵ Demande n° P16-2018-001.

⁶ Arrêt *D.B. et autres c. Suisse*, requêtes nos 58817/15 et 58252/15.

⁷ Arrêt du Tribunal fédéral 5A_545/2020, publié aux ATF 148 III 245. La jurisprudence du Tribunal fédéral peut être consultée gratuitement sur le site: www.bger.ch/fr.

⁸ Arrêt du Tribunal fédéral 5A_32/2021, publié aux ATF 148 III 348.





l'état civil des parents d'intention était régie par le droit suisse et que le père d'intention, en tant que donneur de sperme, pouvait immédiatement établir sa paternité juridique en reconnaissant l'enfant. Dans les deux cas, le Tribunal fédéral s'est référé à l'avis consultatif pour se prononcer sur le lien avec la mère d'intention en indiquant que celle-ci pouvait adopter l'enfant de son conjoint, les autorités d'adoption devant faire preuve de célérité, de générosité et de pragmatisme.

Dans l'affaire du 7 février 2022, où la mère d'intention était également la mère génétique, les requérants avaient demandé à ce qu'un avis consultatif soit obtenu auprès de la CourEDH, mais la Suisse n'ayant ni signé, ni ratifié le Protocole n° 16, leur requête n'était pas recevable. De plus, selon le Tribunal fédéral, la possibilité de l'adoption de l'enfant du conjoint par la mère d'intention génétiquement apparentée était compatible avec la CEDH.

Dans ces deux arrêts, le Tribunal fédéral a souligné que la compétence et la tâche de réformer le droit de la filiation incombaient au Parlement⁹ (voir aussi la réponse à la question suivante).

Non.

15. Les avis consultatifs demandés par des juridictions étrangères ont-ils eu une incidence sur votre ordre juridique national ?

Oui. Veuillez préciser votre réponse.

Dans l'avis consultatif susmentionné, la CourEDH a considéré que le droit au respect de la vie privée de l'enfant, au sens de l'article 8 CEDH, ne requiert pas que la reconnaissance du lien de filiation entre l'enfant et le parent d'intention s'établisse par la transcription sur les registres de l'état civil de l'acte de naissance légalement établi à l'étranger. Elle a précisé que la reconnaissance peut se faire par une autre voie, telle que l'adoption de l'enfant par la mère d'intention, à la condition que les modalités prévues par le droit interne garantissent l'effectivité et la célérité de sa mise en œuvre, conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Il a été tenu compte des attentes formulées dans l'avis consultatif. Le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'élaborer un projet de révision du droit de l'adoption, visant à faciliter celle-ci et à régler la situation des enfants conçus à l'aide d'un don de sperme privé, un don de sperme (éventuellement anonyme) ou d'autres méthodes de procréation médicalement assistée autorisées à l'étranger, y compris la GPA, et vivant dès leur naissance avec leur parent légal et le parent d'intention¹⁰. Le 26 juin 2024, le Conseil fédéral a ouvert une

⁹ Plus particulièrement dans l'arrêt 5A_545/2020, consid. 8.7 non publié aux ATF 148 III 245, le Tribunal fédéral a relevé qu'il appartenait au législateur de prendre en compte les différentes formes de parenté, qu'elles soient génétiques, biologiques ou sociales et a rappelé la compétence et la tâche du Parlement pour réorganiser le domaine du droit de la filiation (cf. ATF 144 III 1 consid. 4.4.1, consid. 4.4.3 ; cf. rapport du Conseil fédéral du 17 décembre 2021, De la nécessité de réviser le droit de l'établissement de la filiation, donnant suite au postulat 18.3714 "Examen du droit de la filiation").

¹⁰ Motion 22.3382 "Pas d'entraves inutiles à l'adoption de l'enfant du conjoint", <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223382>
<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/gesetzgebung/abstammungsrecht.html>.





procédure de consultation¹¹ relative à une modification du code civil suisse (CC)¹². La révision du CC doit permettre d'assurer au plus tôt la protection juridique de l'enfant et notamment de faire en sorte que la procédure d'adoption puisse être, dans la mesure du possible, clôturée dans les six mois à compter du dépôt de la requête¹³. Ce projet législatif est en cours.

Non.

II L'INCIDENCE DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU NATIONAL

A. CONTENTIEUX DU CHANGEMENT CLIMATIQUE¹⁴

Le recoupement entre changement climatique et droits de l'homme peut être considéré comme un thème important pour le futur contentieux climatique. Le 9 avril 2024, la Grande Chambre de la CourEDH a rendu trois arrêts distincts sur des affaires relatives au changement climatique. Dans l'affaire [Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland \[GC\], 2024](#), la CourEDH a conclu à des violations des articles 8 et 6.1 de la CEDH. Deux autres affaires (Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres et Carême c. France) ont toutefois été déclarées irrecevables. Ces affaires illustrent les questions épineuses auxquelles sont confrontées les juridictions nationales relativement au changement climatique, par exemple en ce qui concerne la responsabilité des gouvernements en cas de politiques climatiques nationales inadéquates du point de vue des droits de l'homme, les critères de recevabilité, l'interprétation de l'intérêt à agir et le pouvoir des juridictions nationales de se prononcer sur les décisions et l'inaction des décideurs politiques.

16. Existe-t-il des règles spécifiques concernant l'intérêt à agir des individus dans le contexte du contentieux du changement climatique devant votre juridiction ?

- Oui. Veuillez préciser votre réponse.
 Non.

¹¹ La procédure de consultation 2024/47 (Modification du code civil – Adoption facilitée de l'enfant du conjoint ou du partenaire) est clôturée et en attente du rapport de résultats <https://www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ended/2024>.

¹² RS 210. Les lois fédérales et les traités internationaux peuvent être consultés dans le Recueil systématique du droit fédéral sur le site: <https://www.fedlex.admin.ch/fr/>.

¹³ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-101589.html>.

¹⁴ Par « contentieux du changement climatique » on entend généralement les affaires qui soulèvent des questions significatives de droit ou de fait relatives à l'atténuation du changement climatique, à l'adaptation au changement climatique ou à la science du changement climatique. Ces affaires sont portées devant tout un éventail d'organes administratifs, judiciaires et décisionnels. Pour de plus amples détails, voir <https://climate.law.columbia.edu/content/climate-change-litigation> et <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2023-status-review>.





Il n'y a pas de règles spécifiques. Pour recourir devant le Tribunal fédéral, l'association *KlimaSeniorinnen Schweiz*¹⁵ et plusieurs requérantes à titre individuel, se sont fondées sur l'article 25a de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA)¹⁶ pour faire valoir leurs prétentions. Selon la jurisprudence, le droit à obtenir une décision fondée sur cette disposition est subsidiaire en ce sens qu'il cède le pas à d'autres voies si une protection juridique suffisante est assurée d'une autre manière.

Le Tribunal fédéral a estimé que les requérantes individuelles avaient qualité pour recourir mais ne s'est pas prononcé sur la question de savoir si l'association avait elle aussi cette qualité. En limitant ses considérations aux requérantes individuelles, il a rappelé que selon l'article 25a PA, les citoyens peuvent, sous certaines conditions, exiger des autorités qu'elles s'abstiennent d'actes illicites. Les omissions des autorités peuvent également être contestées et, en particulier, l'exécution d'actes déterminés peut être exigée. La procédure selon l'article 25a PA ne constitue pas une base juridique permettant une action populaire mais ne garantit que la protection des droits individuels. L'existence de droits en vertu de l'article 25a PA présuppose que les personnes qui en font la demande soient affectées dans une certaine mesure dans leur sphère juridique personnelle¹⁷.

Les intéressées se plaignaient de nombreuses omissions dans le domaine de la protection du climat et demandaient aux autorités de remédier à celles-ci et de prendre toutes les mesures nécessaires jusqu'en 2030 pour que la Suisse apporte sa contribution à l'objectif de l'Accord de Paris sur le climat, qui consiste à limiter le réchauffement climatique à un niveau bien inférieur à 2 degrés Celsius. Le Tribunal fédéral a considéré que selon les connaissances scientifiques, le réchauffement climatique peut être ralenti par des mesures appropriées. Dans ces conditions, les requérantes – comme le reste de la population – ne sont pas touchées avec l'intensité requise dans les droits fondamentaux invoqués par les omissions reprochées. Le Tribunal fédéral a qualifié leur demande d'action populaire et l'a déclarée irrecevable en vertu de l'article 25a PA.

Remarque: dans l'arrêt de la Grande Chambre Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse, la CourEDH a conclu que les requérantes individuelles ne remplissent pas les critères relatifs à la qualité de victime aux fins de l'article 34 CEDH et a déclaré les griefs de celles-ci irrecevables.

17. Existe-t-il des règles spécifiques concernant l'intérêt à agir des associations dans le contexte du contentieux du changement climatique devant votre juridiction ?

- Oui. Veuillez préciser votre réponse.
 Non.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres*, le Tribunal fédéral a laissé la question ouverte de savoir si l'association requérante avait un droit de recours.

Par ailleurs, l'Office fédéral de la justice a relevé dans son analyse juridique de l'arrêt de la Grande Chambre de la CourEDH que: "*En Suisse, le droit actuel et la jurisprudence n'ont pas permis, jusqu'ici, à de telles associations de passer le filtre de la qualité pour agir (articles 48 PA et 89 de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF)*¹⁸) pour faire valoir, sur le fond, une violation des droits fondamentaux de leurs adhérents en lien avec

¹⁵ Ou "Aînées pour le climat Suisse".

¹⁶ RS 172.021.

¹⁷ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_37/2019, publié aux ATF 146 I 145, consid. 4 et 5.

¹⁸ RS 173.110.





le changement climatique [...]. A l'avenir, les autorités et les tribunaux qui seront saisis de nouvelles demandes émanant d'associations dans le domaine du changement climatique devront donc examiner, à la lumière de la nouvelle jurisprudence de la CourEDH et des critères qu'elle a développés, si la qualité pour agir des associations est donnée¹⁹."

Voir aussi la réponse aux questions 23 et 24 in fine.

18. Votre juridiction a-t-elle dû, les dernières années, traiter des affaires liées au climat dans lesquelles l'article 8 (Droit au respect de la vie privée et familiale) de la CEDH jouait un rôle ? Veuillez préciser votre réponse et/ou donner des exemples.

- Oui.
- L'article 8 n'a constitué qu'une partie de l'argumentation.
- L'article 8 a constitué une partie essentielle du raisonnement de la juridiction.
- Non.

Toujours dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres*, les requérantes ont fait valoir que les garanties de la CEDH en matière de protection de la vie privée et familiale engendrent des devoirs étatiques de prévention du réchauffement climatique, au moins à l'égard des femmes âgées de plus de 75 ans.

Comme déjà relevé à la question 16, le Tribunal fédéral a considéré qu'au stade actuel du réchauffement et au regard de l'objectif fixé par l'Accord de Paris sur le climat, les requérantes ne sont pas touchées avec l'intensité suffisante qu'exige l'article 25a PA dans leurs droits protégés par la Convention.

Remarque: dans son arrêt de Grande Chambre, la CourEDH a estimé quant à elle que l'article 8 CEDH consacre un droit à une protection effective par l'État contre les effets graves du changement climatique sur la vie, la santé, le bien-être et la qualité de vie. En outre, elle a souligné que conformément au principe de subsidiarité, il appartient en premier lieu aux autorités nationales de garantir le respect des droits et libertés définis dans la CEDH. La Cour a condamné la Suisse qui a manqué à ses obligations en vertu de cette disposition, mais lui a reconnu une grande marge d'appréciation pour définir sa politique climatique interne.

19. Votre juridiction a-t-elle dû, les dernières années, traiter des affaires liées au climat dans lesquelles l'article 6.1 (Droit à un procès équitable/accès à la justice) de la CEDH jouait un rôle ? Veuillez préciser votre réponse et/ou donner des exemples.

- Oui.
- Non.

Dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres*, le Tribunal fédéral a nié le droit à une décision découlant de l'article 6.1 CEDH. Il a estimé que la condition, selon laquelle les requérantes doivent pouvoir prétendre au moins de manière défendable ("arguable") que le droit invoqué est reconnu en droit interne, n'est pas remplie. Les intéressées se sont basées sur le droit à la vie garanti par l'article 10 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.)²⁰ pour en déduire une prétention subjective à faire cesser les omissions

¹⁹ Analyse juridique de l'arrêt de la CEDH dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres*, Office fédéral de la justice, 14 mai 2024, p. 5 et 6, <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2024-05-15.html>.

²⁰ RS 101.





litigieuses et à mettre en œuvre les mesures requises. Or, selon le Tribunal fédéral, les omissions ne les atteignent pas dans ce droit fondamental de manière juridiquement pertinente.

Remarque: dans son arrêt de Grande Chambre, la CourEDH a considéré que l'article 6.1 CEDH est applicable et que l'association peut être considérée comme ayant la qualité de victime en ce qui concerne son grief relatif au défaut de mise en œuvre effective des mesures d'atténuation prévues par le droit en vigueur.

20. Votre juridiction a-t-elle dû, les dernières années, traiter des affaires liées au climat présentant un lien avec les droits des générations futures ? Veuillez préciser votre réponse et/ou donner des exemples.

- Oui.
 Non.

La Constitution fédérale prévoit dans son préambule le devoir du peuple et des cantons d'assumer leurs responsabilités envers les générations futures. Les droits de celles-ci pourraient aussi être reconnus à travers le principe constitutionnel de durabilité (article 73 Cst.). Toutefois, pour admettre la justiciabilité de ces droits, une concrétisation dans la législation paraît nécessaire²¹.

D'ailleurs, devant le Tribunal fédéral, les requérantes de l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres*, n'ont pas fait valoir les droits des générations futures, même si l'association les promeut également²².

21. Votre juridiction a-t-elle dû, les dernières années, traiter des affaires liées au climat ou à l'environnement dans le cadre desquelles s'est posée la question de son pouvoir de se prononcer sur les décisions ou l'inaction des décideurs politiques ?

Dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres*, le Tribunal fédéral a souligné que les revendications des requérantes ne sauraient être traitées par la voie judiciaire, mais plutôt par des moyens politiques. Le système suisse, avec ses instruments démocratiques, offrant suffisamment de possibilités pour cela²³.

Voir aussi la réponse à la question suivante.

22. Votre juridiction a-t-elle dû, les dernières années, traiter des affaires dans le cadre desquelles elle a examiné si les autorités nationales compétentes, que ce soit au niveau législatif, exécutif ou judiciaire, ont satisfait aux exigences pertinentes découlant du cadre climatique national ?

Dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres*, le Tribunal fédéral a estimé que la requête des intéressées n'est pas destinée à leur protection juridique individuelle mais tend à faire contrôler de manière abstraite la compatibilité des mesures de protection du climat avec les droits invoqués et à provoquer un renforcement de ces mesures. Cette démarche équivaut à une action populaire qui n'est pas recevable au regard de l'article 25a PA, lequel ne garantit qu'une protection juridique individuelle. Selon le Tribunal fédéral, les objectifs de ce genre ne s'accomplissent pas par la voie juridique mais par des moyens

²¹ Romaine de Rivaz sur les interventions de la Professeure Nesa Zimmermann et du Juge Lorenz Kneubühler, Justice climatique: cadre constitutionnel et pratique: in Jusletter, 15 avril 2024.

²² "Nous devons également agir aujourd'hui pour protéger les générations futures contre des effets encore pires" <https://ainees-climat.ch/>.

²³ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_37/2019, publié aux ATF 146 I 145, consid. 5.5.





politiques. Les droits politiques selon les articles 34 et 136 Cst. sont notamment vouées à ce but. Parmi ces droits figurent le droit de lancer une initiative populaire tendant à la révision totale ou partielle de la Constitution (article 138 Cst.) ou encore le droit de pétition (article 33 Cst.). De plus, tout membre de l'Assemblée fédérale (Parlement suisse), tout groupe ou commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale (article 160 al. 1 Cst.). Par ailleurs, les membres de l'Assemblée fédérale et ceux du Conseil fédéral peuvent faire des propositions relatives à un objet en délibération (article 160 Cst.)²⁴.

23. L'affaire *KlimaSeniorinnen Schweiz c. Suisse* a-t-elle eu une incidence dans votre pays ? De nouvelles affaires ont-elles par exemple été portées devant votre juridiction après cette affaire ? Veuillez préciser votre réponse.

Oui, l'arrêt de la Grande Chambre de la CourEDH a eu un retentissement considérable dans notre pays et a suscité des réactions vives et contrastées.

Le Conseil fédéral et le Parlement ont critiqué l'extension de la CEDH à la protection contre le changement climatique et estiment que la Suisse satisfait aux exigences de l'arrêt en matière de politique climatique. Selon le Conseil fédéral, la CourEDH n'a pas tenu compte dans son arrêt de la révision du 15 mars 2024 de la loi sur le CO2 pour la période postérieure à 2024²⁵, ni de la loi fédérale du 29 septembre 2023 relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables²⁶. Il a toutefois réaffirmé son attachement à l'appartenance de la Suisse au Conseil de l'Europe et au système de la CEDH. En ce qui concerne l'extension du droit de recours des associations aux questions climatiques, le Conseil fédéral s'y oppose car selon lui, cela complique davantage la réalisation d'infrastructures urgentes. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a tout de même été mandaté pour élaborer un rapport, jusqu'à fin 2025, concernant l'impact de l'arrêt sur la pratique de l'administration et des tribunaux fédéraux en matière de droit de recours des associations. Le Conseil fédéral pourra ainsi tenir compte d'éventuels développements ultérieurs de la jurisprudence²⁷.

Par ailleurs, un bilan d'action destiné au Comité des Ministres a été établi, informant sur la manière dont la Suisse entend exécuter l'arrêt de la CourEDH²⁸.

24. Pouvez-vous identifier des différences majeures entre, d'une part, les problèmes juridiques suscités par le changement climatique et, d'autre part, les questions environnementales abordées jusqu'à présent par votre juridiction ? Veuillez préciser votre réponse et/ou donner des exemples.

La protection de l'environnement est bien ancrée dans la législation suisse et les premières dispositions y relatives remontent au 19e siècle. La législation environnementale suisse n'a cessé de se développer et déploie ses effets dans différents secteurs tels que l'aménagement du territoire, la production industrielle, l'agriculture, les infrastructures ou l'approvisionnement en énergie²⁹. La Constitution fédérale contient plusieurs articles consacrés à l'environnement, alors qu'il n'y en a pas sur le climat.

²⁴ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_37/2019, publié aux ATF 146 I 145, consid. 4.3 et 5.5.

²⁵ Cf. RO 2024 376.

²⁶ Cf. FF 2023 2301.

²⁷ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-102244.html>.

²⁸ Bilan d'action du 27 septembre 2024, Arrêt Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse du 9 avril 2024 (Grande Chambre).

²⁹ Office fédéral de l'environnement, Le droit de l'environnement en bref, 2022, p. 7.





Dans le domaine du droit de l'environnement, la législation accorde depuis plusieurs dizaines d'années un droit de recours aux organisations de protection de l'environnement. Celui-ci est inscrit aux articles 55 et 55a-f de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)³⁰, 12 et 12a-g de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)³¹ et 28 de la loi sur le génie génétique (LGG)³². Plusieurs enquêtes et statistiques des procédures menées devant le Tribunal fédéral³³ montrent que les organisations de protection de l'environnement font un usage modéré et réfléchi du droit de recours. Celui-ci se révèle être un moyen efficace de garantir l'application correcte du droit environnemental.

Le droit du climat est un domaine juridique beaucoup plus récent. Comme déjà relevé, la Constitution fédérale ne contient pas de disposition explicite sur le climat, mais il existe plusieurs lois fédérales en lien avec celui-ci, dont la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO2 (Loi sur le CO2)³⁴ et la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI) entrée en vigueur le 1er janvier 2025³⁵. On peut aussi citer la LPE dont l'article 11 prévoit des mesures de limitation des émissions (dont les gaz à effet de serre)³⁶. Malgré le fait que les possibilités de recours des individus sont encore plus restreintes en droit du climat, en raison notamment de la justiciabilité limitée des actes législatifs en matière climatique, le droit de recours des associations n'existe pas dans ce domaine. Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, le Conseil fédéral est opposé à l'extension du droit de recours des associations en ce qui concerne les questions climatiques. Le mandat reçu par le DFJP à cet égard permettra peut-être de mieux appréhender les implications d'un tel instrument.

B. RENVOI SOMMAIRE D'ÉTRANGERS AUX FRONTIÈRES OU PEU APRÈS LEUR ENTRÉE SUR LE TERRITOIRE (« REFOULEMENTS »)

Dans ce questionnaire, l'accent est tout particulièrement mis sur les cas qui ont été soumis à l'appréciation de la CourEDH, principalement en vertu de l'article 4 du Protocole n° 4 à la CEDH. La question centrale a dès lors été de savoir si l'interdiction de l'expulsion collective d'étrangers a été violée. Les affaires de la CourEDH en la matière sont, en particulier, [N.D. et N.T. c. Espagne \[GC\]. 2020](#), et [Shahzad c. Hongrie. 2021](#). L'existence d'un recours suffisant, en particulier la question de savoir si les individus ont effectivement pu présenter des arguments contre leur éloignement, a en outre été évaluée au regard de l'article 13 lu conjointement à l'article 4 du Protocole n° 4, par exemple dans l'affaire [Khlaifia et autres c. Italie \[GC\]. 2016](#). Dans l'affaire [Hirsi Jamaa et autres c. Italie \[GC\]. 2012](#), la portée extraterritoriale de l'article 4 du Protocole n° 4 a été confirmée en ce qui concerne l'action de l'État en haute mer, visant à empêcher les migrants d'atteindre les frontières d'un État voire à les refouler vers un autre État. Plusieurs affaires sont par ailleurs pendantes devant la CourEDH. Trois d'entre elles, concernant des renvois sommaires (allégués) de personnes vers la Biélorussie, en provenance d'États voisins, ont été regroupées pour être conjointement entendues le 12 février 2025 par la Grande Chambre.

³⁰ RS 814.01.

³¹ RS 451.

³² RS 814.91.

³³ Droit de recours des organisations <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/droit/info-specialistes/droit-de-recours-des-organisations/statistiques-et-evaluation-du-droit-de-recours-des-organisations.html>.

³⁴ RS 641.71.

³⁵ RS 814.310.

³⁶ Romaine de Rivaz sur les interventions de la Professeure Nesa Zimmermann et du Juge Lorenz Kneubühler, Justice climatique: cadre constitutionnel et pratique: in Jusletter, 15 avril 2024.





25. Une législation nationale spécifique est-elle applicable aux renvois d'étrangers aux frontières au sens de la jurisprudence susmentionnée de la CourEDH ? Des dispositions nationales spécifiques visent-elles plus particulièrement à couvrir les situations dans lesquelles des étrangers tentent une entrée *en masse* et/ou où les flux migratoires sont réputés résulter d'actions d'un pays tiers dans le but de déstabiliser l'État d'accueil (« instrumentalisation » des migrants)³⁷ ? Veuillez expliquer brièvement les principaux éléments des dispositions nationales.

Notre pays n'a pas ratifié le Protocole n° 4³⁸ et l'interdiction de l'expulsion collective d'étrangers n'est donc pas formellement inscrite en droit suisse. Cependant, il n'existe pas non plus de base légale permettant d'exécuter de telles expulsions. En vertu du principe de non-refoulement, chaque cas d'expulsion doit être examiné individuellement³⁹.

En ce qui concerne "l'instrumentalisation des migrants" et le franchissement illégal des frontières afin de déstabiliser les pays occidentaux, le Conseil fédéral condamne fermement ces pratiques. Le Pacte européen sur la migration et l'asile (pacte de l'UE) propose de nouvelles mesures pour rendre le système de migration et d'asile plus efficace, plus résistant aux crises et plus solidaire. La Suisse participera dans certains domaines à la réforme de ce système et transposera dans son droit les éléments des règlements de l'UE qui constituent des développements de Schengen et de Dublin et qu'elle est tenue de reprendre⁴⁰. S'agissant du Règlement (UE) 2024/1359 visant à faire face aux situations de crise, celui-ci prévoit des dérogations au droit ordinaire, notamment en cas d'instrumentalisation des migrants ou de pression migratoire exceptionnelle. Seuls certains éléments du règlement sont toutefois contraignants pour la Suisse, il s'agit des dispositions relatives aux règles de responsabilité Dublin⁴¹.

26. Votre juridiction est-elle compétente en matière de droit de l'immigration ? Dans l'affirmative, votre juridiction a-t-elle été saisie d'affaires impliquant des renvois sommaires d'étrangers (allégués) ? La notion d'expulsion collective, visée à l'article 4 du Protocole n° 4, a-t-elle, plus particulièrement, été invoquée et/ou appliquée dans le cadre de certaines affaires ? Dans l'affirmative, veuillez expliquer brièvement les principaux éléments de la jurisprudence nationale.

C'est le Tribunal administratif fédéral qui est compétent dans ce domaine et qui statue en première instance sur les recours portés contre les décisions des autorités fédérales. Ses arrêts peuvent généralement faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral, hormis dans quelques domaines comme le droit d'asile ou en

³⁷ On retrouve notamment la notion d'« instrumentalisation » (des migrants) dans le règlement (UE) 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147.

³⁸ <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=046>.

³⁹ Manuel de droit suisse des migrations, Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), 2015, p. 127.

⁴⁰ La procédure de consultation 2024/46 (Reprise et mise en œuvre des bases légales relatives au pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile (développements de l'acquis de Schengen/Dublin)) est clôturée et en attente des avis et/ou du rapport de résultats <https://www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ended/2024>.

⁴¹ Approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte européen sur la migration et l'asile) (développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis « Dublin/Eurodac »), Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, p. 216.





matière d'entraide administrative internationale, où le Tribunal administratif fédéral statue (sauf exceptions)⁴² en dernière instance.

Dans un arrêt de référence du 22 mars 2023 concernant les transferts Dublin vers la Croatie⁴³, le Tribunal administratif fédéral a considéré que malgré la problématique connue des renvois forcés à la frontière (push back), les requérants d'asile transférés vers la Croatie en vertu du règlement Dublin III ont accès à la procédure d'asile dans ce pays. Dans cette affaire, il a indiqué que la problématique des push back soulève souvent aussi la question des expulsions collectives d'étrangers, interdites par l'article 4 du Protocole n° 4. Tout en rappelant que la Suisse n'avait pas signé ni ratifié cet instrument, il a précisé que cela ne dispensait toutefois pas les autorités suisses de respecter le principe de non-refoulement.

27. La jurisprudence de la CourEDH dans le domaine des renvois sommaires d'étrangers et, plus particulièrement, l'interprétation par la Cour de la portée de l'article 4 du Protocole n° 4 a-t-elle eu une incidence sur le contenu de la législation nationale et/ou sur son interprétation par les juridictions nationales ? Dans l'affirmative, veuillez expliquer brièvement les principaux développements.

Non.

28. Des affaires ont-elles été intentées contre votre État devant la CourEDH du fait d'une violation alléguée de l'article 4 du Protocole n° 4 (seul ou lu conjointement à l'article 13 de la CEDH) en matière de droit de l'immigration ? Dans l'affirmative, veuillez expliquer brièvement leurs principales caractéristiques.

Non, car la Suisse n'a pas ratifié le Protocole n° 4.

⁴² Ainsi, notamment selon l'article 83 let. d ch. 1 LTF, le recours au Tribunal fédéral est exceptionnellement ouvert contre les décisions en matière d'asile rendues par le Tribunal administratif fédéral concernant des personnes visées par une demande d'extradition déposée par l'État dont ces personnes cherchent à se protéger.

⁴³ Arrêt de référence du Tribunal administratif fédéral E-1488/2020 et communiqué de presse <https://www.bvger.ch/fr/newsroom/communiquede-presse/transferts-dublin-vers-la-croatie-1031>.

