



COLLOQUE ORGANISÉ PAR LA COUR ADMINISTRATIVE SUPRÊME DE FINLANDE EN COOPÉRATION AVEC L'ACA-EUROPE

Helsinki, 25-27 mai 2025

RAPPORT GÉNÉRAL

DIALOGUE AVEC LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME – INCIDENCE DES ARRÊTS ET DES AVIS CONSULTATIFS DE LA COUR AU NIVEAU NATIONAL

Le colloque d'Helsinki, qui se déroulera en mai 2025, marquera la fin de la présidence finlandaise de l'ACA-Europe, organisée en étroite coopération avec la Suède au cours de la période 2023-2025. Le thème prépondérant de la présidence a été le dialogue entre les juridictions administratives suprêmes nationales et les cours européennes, c'est-à-dire la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH).

Au cours de la présidence finlandaise, des séminaires ont été organisés sur une grande variété de thèmes : 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), l'éthique et le recrutement des membres des cours administratives suprêmes et des conseils d'État (Versailles, novembre 2024) et la manière dont les cours administratives suprêmes peuvent contribuer à la qualité de la législation (La Haye, mars 2025).

C'est le dialogue entre les juridictions administratives suprêmes nationales, d'une part, et la CourEDH, de l'autre, qui retient toute notre attention durant ce colloque.

La première partie du rapport est consacrée à l'examen 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). Nous évaluons cet instrument d'un point de vue pratique, en mettant l'accent sur la façon dont les juridictions administratives suprêmes nationales le perçoivent, ainsi que sur ses effets, tels qu'ils ont été observés à ce jour au niveau national. Nous nous intéressons aux expériences dont font part les juridictions ayant déjà fait usage de ce mécanisme relativement nouveau, mais aussi à ce qu'en disent les juridictions établies dans des États n'ayant pas ratifié le Protocole n° 16 à ce jour.

La seconde partie est consacrée à l'incidence des arrêts de la CourEDH au niveau national. Nous considérons dans ce cadre deux thèmes d'actualité : le contentieux lié au changement climatique et





les « refoulements » en matière de droit de l'immigration. Ces deux types de litige, bien que de nature très différente, ont trait à des dispositions fondamentales en matière de droits de l'homme, tout en devant être interprétés de manière à s'adapter aux développements juridiques, sociaux et scientifiques de la société actuelle. Les questions liées au changement climatique comme aux renvois sommaires d'étrangers constituent aussi d'excellents exemples de problèmes juridiques susceptibles de requérir un examen minutieux de la part des juges administratifs nationaux, mais dont l'incidence ne se limite pas à la sphère nationale.

34 institutions ont répondu au questionnaire. Le rapport ne prétend pas répertorier toutes ces réponses. Il cherche plutôt à fournir un ensemble représentatif de problèmes, de solutions et de jurisprudence, détaillés dans les réponses spécifiques des pays et institutions, pour permettre des discussions fructueuses, sur une base structurée.

Voici les contours du rapport. Le mécanisme d'avis consultatif au titre du Protocole n° 16 fait l'objet d'une évaluation dans la première partie. Celle-ci est divisée en deux sous-sections. La première (A) est consacrée aux réponses des juridictions des États ayant ratifié le Protocole n° 16 ; la seconde (B), aux points de vue des juridictions des États qui ne l'ont pas fait.

Dans la seconde partie, nous étudions de manière plus détaillée l'incidence de la jurisprudence de la CourEDH en matière de changement climatique et de renvois sommaires d'étrangers. La sous-section (A) est consacrée aux questions relatives au changement climatique, tandis que les considérations liées aux « refoulements » font l'objet de la sous-section (B).





I. AVIS CONSULTATIFS DANS LE CADRE DU PROTOCOLE N° 16 DE LA CONVENTION

L'objectif du Protocole, qui consiste à permettre un dialogue entre les plus hautes juridictions nationales et la CourEDH, est clairement décrit dans le troisième paragraphe du préambule du Protocole. Il y est fait référence à l'interaction renforcée entre la Cour et les autorités nationales, et à la consolidation de la mise en œuvre de la Convention, conformément au principe de subsidiarité.

Les plus hautes juridictions nationales peuvent adresser à la CourEDH des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention 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 à la Convention est entré en vigueur le 1^{er} août 2018. Dix Hautes Parties contractantes à la Convention ont alors consenti à être liées par ce texte.

À ce jour, 24 des 46 États membres du Conseil de l'Europe ont déposé leurs instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation auprès du Secrétaire général et indiqué, au moyen d'une déclaration, les cours ou tribunaux qui peuvent demander à la CourEDH de donner des avis consultatifs.

Le chiffre correspondant pour les participants à l'ACA-Europe est à ce jour de 14 sur 34, en ce compris 12 États membres, 2 observateurs et aucun invité.

Aux fins du thème prépondérant de ce colloque (le dialogue entre la CourEDH et les juridictions nationales) il est intéressant de noter que les juridictions suivantes sont en mesure de bénéficier du mécanisme d'avis consultatif. Elles jouent donc un rôle crucial dans le renforcement de l'interaction entre la CourEDH et les autorités nationales :





ALBANIE Cour suprême – Cour constitutionnelle
BELGIQUE Cour constitutionnelle – Cour de cassation – Conseil d’État
ESTONIE Cour suprême
FINLANDE Cour suprême – Cour administrative suprême – Conseil des Prud’hommes – Cour des assurances
FRANCE Conseil constitutionnel – Conseil d’État – Cour de cassation
GRÈCE Cour suprême spéciale – Cour suprême civile et pénale – Conseil d’État – Cour des comptes
LITUANIE Cour constitutionnelle – Cour suprême – Cour administrative suprême
LUXEMBOURG Cour constitutionnelle – Cour administrative – Cour de cassation – Cour d’appel
MONTÉNÉGRO Cour suprême – Cour constitutionnelle
PAYS-BAS Cour suprême – Division du contentieux du Conseil d’État – Commission centrale de recours* – Cour administrative supérieure pour le commerce et l’industrie* – Cour commune de justice d’Aruba, Curaçao, Saint Martin et de Bonaire, Saint-Eustache et Saba*¹
ROUMANIE Cour constitutionnelle – Haute Cour de cassation et de justice
SLOVAQUIE Cour suprême² – Cour administrative suprême – Cour constitutionnelle
SLOVÉNIE Cour suprême – Cour constitutionnelle
SUÈDE Cour suprême – Cour administrative suprême – Cour du travail – Cour d’appel des terres et de l’environnement – Cour d’appel des migrations – Cour d’appel de Svea, dans les affaires de loyer
UKRAINE (demande de statut d’observateur pendante) Cour suprême

La sous-section A du présent rapport a trait aux réponses fournies par les juridictions des États liés par le Protocole n° 16. Les réponses des juridictions des États n’ayant pas ratifié le protocole sont examinées de manière plus détaillée dans la sous-section B du présent rapport.

A. POINTS DE VUE DES JURIDICTIONS QUI PEUVENT UTILISER LE MÉCANISME DU PROTOCOLE N° 16

1. Juridictions de l’ACA-Europe ayant soumis une demande d’avis consultatif

Six juridictions signalent qu’une demande d’avis consultatif a été soumise à la CourEDH, soit par elles-mêmes, soit par une autre juridiction dans leur pays. Des demandes ont été présentées par la Belgique (Conseil d’État), l’Estonie (Chambre pénale de la Cour suprême), la Finlande (Cour suprême), la France (Conseil d’État et Cour de cassation), la Lituanie (Cour administrative suprême) et la Roumanie (Haute cour de cassation et de justice).

En *France*, la Cour de cassation a introduit une demande d’avis consultatif dès 2018, en matière de gestation pour autrui. Le Conseil d’État, quant à lui, a fait pour la première fois usage du Protocole n° 16 en 2021 lorsqu’il a interrogé la CourEDH sur les critères pertinents pour apprécier la compatibilité avec la CEDH d’une disposition législative relative à la chasse,

¹ Ne disposent des pouvoirs découlant du protocole que lorsqu’elles interviennent comme juridiction nationale de dernier ressort.

² Ne dispose des pouvoirs découlant du protocole que lorsqu’elle agit en tant que cour de cassation ou cour d’appel sur des points de droit.





qui limite la possibilité pour les associations de propriétaires de retirer leurs terrains du territoire d'une association communale de chasse agréée.

En *Lituanie*, la Cour administrative suprême a soumis une demande d'avis consultatif en 2020, concernant la législation sur la destitution. Cette demande a été soumise dans le cadre d'une affaire impliquant un ancien membre du parlement. Celui-ci avait été destitué, mais avait ensuite cherché à se faire réélire, et contesté le refus de l'autorité de l'inscrire comme candidat.

En *Finlande*, une demande d'avis consultatif a été soumise par la Cour suprême en 2022 dans une affaire concernant les droits procéduraux liés à l'adoption d'un adulte.

En *Belgique*, le Conseil d'État a soumis une demande d'avis consultatif en 2023. Celle-ci avait trait à l'article 9 de la Convention. Il s'agissait de savoir si une autorité administrative compétente pouvait considérer que la seule proximité ou appartenance à un mouvement religieux présentait une menace pour le pays, au point de constituer « un motif suffisant pour prendre une mesure défavorable à l'encontre de quelqu'un, telle que l'interdiction d'exercer la profession d'agent de gardiennage. »

Il est aussi arrivé, dans quelques cas, qu'une demande soit soumise mais qu'elle soit finalement rejetée par la CourEDH. En *Estonie*, le panel de la Chambre pénale de la Cour suprême a demandé un avis consultatif en 2023 sur une question liée au principe *ne bis in idem*. Bien que la demande ait été rejetée, l'argumentaire du panel de la grande chambre a fourni en pratique d'utiles orientations.

2. Considérations relatives à la soumission d'une demande – d'office ou à la requête des parties ?

Les questions 3 et 4 du questionnaire ont trait à diverses considérations relatives à la soumission d'une demande d'avis consultatif. Il s'agit en particulier de savoir si les juridictions ont considéré d'office qu'il était utile d'obtenir un avis consultatif de la CourEDH dans une affaire pendante, ou si ce sont les parties qui ont demandé un tel avis dans le cadre de leur argumentation dans une affaire particulière.

En ce qui concerne le recours d'office au mécanisme prévu par le Protocole n° 16, les réponses sont partagées. Six juridictions (*Belgique, France, Lituanie, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie*) répondent qu'elles ont considéré *ex officio* cette option. Six autres (*Albanie, Estonie, Finlande, Grèce, Luxembourg, Slovénie*) expliquent que la réflexion sur l'opportunité d'une procédure d'avis consultatif ne s'est pas inscrite dans le cadre des délibérations liées à une affaire particulière.

Dans trois juridictions, seulement, cette réflexion a abouti à la soumission effective d'une demande d'avis consultatif. Dans trois autres, aucune demande n'a été soumise après que l'option prévue par le Protocole n° 16 a été considérée.

Aux *Pays-Bas*, en général, la décision de ne pas demander d'avis consultatif repose sur les considérations suivantes : l'absence de nécessité d'une explication supplémentaire de la part de la CourEDH ; le rôle majeur que joue le droit de l'UE (et la procédure préjudicielle devant la CJUE) dans les affaires impliquant des droits fondamentaux ; et des considérations pratiques, telles qu'un retard indésirable.





En *Slovaquie*, la Cour administrative suprême a envisagé de demander un avis consultatif dans une affaire. Il s'agissait en l'espèce d'une demande de restitution, en vertu d'une loi spéciale visant à la restitution de terres confisquées pendant la période de privation de liberté. Après un examen attentif, la Cour a finalement décidé de ne pas soumettre cette demande, au motif que l'avis consultatif ne constituerait qu'une recommandation, sans incidence sur le caractère contraignant de la décision de la Cour constitutionnelle slovaque qui s'était déjà prononcée sur la constitutionnalité des dispositions de la loi de restitution.

La majorité des juridictions répondantes indiquent qu'elles ont été invitées par des parties à soumettre une demande d'avis consultatif dans une affaire pendante. Cela peut constituer une indication du fait que le mécanisme d'avis consultatif est reconnu, au moins dans une certaine mesure, par les acteurs du droit.

Les commentaires de la plupart des juridictions concernant les demandes d'avis consultatif émanant des parties sont très similaires. Tout d'abord, ces demandes ont été rejetées dans la plupart des cas. En *Roumanie*, une seule a abouti à la soumission d'une demande à la CourEDH. Les principaux motifs du rejet des requêtes des parties semblent être liés à l'absence de questions juridiques claires et spécifiques nécessitant une interprétation, à l'existence d'une jurisprudence claire de la CourEDH sur les problèmes en cause, et à l'absence de question de principe requérant une clarification. La plupart des juridictions indiquent qu'elles motivent leur rejet de la requête des parties. En *Grèce* et en *Belgique*, les juridictions ont par ailleurs souligné dans la motivation de leur rejet que la procédure consultative était par nature facultative, et que la demande était donc faite à la discrétion de la juridiction. En *Estonie* et en *Finlande*, si l'autorisation d'appel n'est pas accordée et que le fond de l'affaire n'est pas examiné, le rejet de la requête n'est pas motivé.

3. Expériences pratiques relatives aux demandes d'avis consultatif

Les questions 5 à 8 du questionnaire étaient destinées aux juridictions ayant soumis une demande d'avis consultatif, en vue de percevoir les différents enseignements pratiques de la procédure et son utilité pour statuer dans l'affaire sous-jacente. Comme la plupart des juridictions répondantes n'ont pas d'expérience de première main du mécanisme d'avis consultatif, les réponses à ces questions sont moins nombreuses.

Si l'on considère la décision de la juridiction dont émane la demande de donner (ou non) son point de vue sur la question posée à la CourEDH, différentes considérations sont avancées par les juridictions répondantes.

En *Belgique*, la juridiction s'est abstenue de formuler une opinion, considérant que prendre position sur la question posée reviendrait probablement à préjuger.

En *Lituanie*, suivant la même logique, la décision de la juridiction dont émane la demande de ne pas donner son point de vue reflète la priorité donnée à la clarification des exigences de la CEDH, plutôt qu'à la défense d'une interprétation spécifique.





En *Roumanie*, par contre, la juridiction a exprimé ses doutes sur la conformité de la procédure nationale avec les normes de la CEDH, dans le cadre d'une récente demande d'avis consultatif à la CourEDH.

En *France*, le libellé de la demande d'avis consultatif tend à être le plus clair possible. La juridiction vise ainsi à exposer la question juridique soulevée (la difficulté juridique rencontrée à la lumière des dispositions de la CEDH), à rappeler la jurisprudence de la CourEDH en la matière, et à expliquer pourquoi la jurisprudence ne permet pas de résoudre la question spécifique. La décision de renvoi du Conseil d'État demeure donc « neutre ». Le rapporteur public exprime toutefois plus clairement son opinion sur la question dans ses conclusions.

En ce qui concerne l'utilité de l'avis consultatif reçu, les trois juridictions (*Belgique, France, Lituanie*) ayant reçu un avis de la CourEDH confirment que celui-ci s'est avéré utile pour résoudre l'affaire pendante.

En *Belgique*, l'avis rendu par la CourEDH s'est révélé utile puisqu'il a clarifié les critères à prendre en considération pour déterminer s'il y avait eu violation de l'article 9.2 de la CEDH. La CourEDH a jugé que l'« appartenance avérée d'une personne à un mouvement religieux considéré par l'autorité administrative compétente, compte tenu de ses caractéristiques, comme présentant une menace pour l'État, peut justifier le refus d'autoriser cette personne à exercer la profession d'agent de gardiennage ou de sécurité, à condition que la mesure en question : (1) repose sur une base légale accessible et prévisible ; (2) soit adoptée eu égard au comportement ou aux actes de la personne concernée ; (3) soit prise, eu égard à l'activité professionnelle de cette personne, en vue de prévenir la réalisation d'un risque réel et sérieux pour la société démocratique et poursuive un ou plusieurs buts légitimes au sens de l'article 9 § 2 de la Convention ; (4) soit proportionnée au risque qu'elle entend prévenir ainsi qu'au(x) but(s) légitime(s) qu'elle est destinée à poursuivre ; (5) et puisse être soumise à un contrôle juridictionnel indépendant, effectif et entouré de garanties procédurales adéquates quant au respect des conditions énumérées ci-dessus. »

En *France*, l'avis rendu par la CourEDH s'est avéré extrêmement précieux pour résoudre le litige. Dans sa décision finale, le Conseil d'État s'est référé à l'avis, a rappelé son contenu (la CourEDH avait suggéré une méthodologie en trois étapes) et a appliqué cette méthodologie au cas d'espèce.

En *Lituanie* aussi, l'avis consultatif de la CourEDH a été utile pour résoudre l'affaire en cause. La Cour administrative suprême a résumé les critères d'évaluation du caractère proportionnel de la restriction de l'éligibilité du requérant, repris dans l'avis consultatif. Elle a souligné que ces critères devaient avant tout être objectifs et permettre une évaluation transparente des circonstances importantes relatives (1) aux événements ayant conduit à la destitution de la personne concernée ; (2) aux mandats que celle-ci entend assumer à l'avenir. Ils doivent être de prime abord évalués en tenant compte des exigences fonctionnelles de l'institution à laquelle la personne cherche à se faire élire, ainsi que des exigences constitutionnelles et démocratiques de l'État, dans son intégralité. Cela comprend l'évaluation de facteurs tels que la loyauté de l'individu envers l'État, y compris son respect de la Constitution, des lois, des institutions et de l'indépendance du pays. Sur la base de ces éclaircissements, la Cour administrative suprême a déterminé si l'inéligibilité du requérant, résultant de la décision contestée de la Commission électorale centrale, était proportionnelle. En évaluant sur une





base individuelle les circonstances et le cadre juridique, la Cour a confirmé que, si l'inéligibilité du requérant au Parlement, en vertu de la Constitution, n'avait pas été prise en compte lors de la décision contestée, les exigences constitutionnelles et démocratiques de l'État, ainsi que les exigences spécifiques pour le mandat de membre du parlement, auraient été violées. La Cour administrative suprême a dès lors conclu que la restriction de l'éligibilité du requérant, imposée par la décision contestée de la Commission électorale centrale, était conforme à l'objectif de cette institution et proportionnelle.

De même, les trois juridictions ayant reçu un avis consultatif de la CourEDH confirment que l'avis a été cité dans leur décision finale.

En *Belgique*, l'avis rendu par la CourEDH a fait l'objet d'une analyse dans l'arrêt définitif du Conseil d'État. Les parties au litige ont, qui plus est, pu faire valoir leurs arguments concernant l'avis. Il ressort clairement de l'arrêt que le Conseil d'État a mis en œuvre les principes recommandés dans l'avis de la Cour pour déterminer s'il y avait eu, en l'espèce, une violation de l'article 9.2 de la CEDH.

En *Lituanie*, les critères d'évaluation exposés dans l'avis consultatif ont été résumés dans la décision finale de la juridiction nationale, à l'heure d'évaluer le caractère proportionnel de la restriction de l'éligibilité du requérant.

La question 8 porte sur l'incidence potentiellement plus large que l'avis consultatif de la CourEDH a pu avoir sur l'ordre juridique national, au-delà de l'arrêt rendu dans l'affaire à laquelle l'avis était directement lié. Trois juridictions ont, sur ce point également, des expériences similaires, et répondent toutes par l'affirmative.

En *Lituanie*, la loi a été modifiée en 2022, à la lumière de l'arrêt de la Grande Chambre de la CourEDH dans l'affaire *Paksas c. Lituanie* (2011) et de l'avis consultatif émis en 2022. La doctrine constitutionnelle a été modifiée de ce fait. Sur la base de ces changements, l'inéligibilité permanente et irréversible du candidat au Parlement, précédemment établie, a été levée. Cette inéligibilité est aussi désormais assortie d'une durée maximale. De manière générale, l'avis consultatif a accru la visibilité de la protection des droits de l'homme. Il incite les autorités nationales, les juridictions et les législateurs à donner la priorité au respect de la CEDH. Cela a permis de mettre davantage l'accent sur les droits de l'homme dans le discours juridique national. De ce fait, l'influence de la CEDH se fait plus directement sentir dans l'interprétation et l'application du droit interne.

En *Belgique*, l'avis consultatif a permis une lecture assez précise de l'article 9.2 de la CEDH dans un contexte spécifique de sécurité intérieure de l'État. Il décrit aussi la manière dont le contrôle juridictionnel doit être exercé, en particulier lorsque des informations sont classifiées. Cet avis pourrait avoir une incidence sur d'autres affaires soumises au Conseil d'État dans ce domaine. Il devrait également encourager l'État à préparer des dossiers qui satisfont aux exigences mises en exergue par cet avis.

En *France*, au-delà de la question somme toute assez accessoire des associations communales de chasse agréées (ACCA), l'avis consultatif rendu par la CourEDH illustre la manière d'appliquer l'article 14 en combinaison avec l'article 1 du Protocole, et de définir les critères pertinents pour apprécier l'existence ou non d'une discrimination interdite par la CEDH.





4. L'incidence des demandes formulées par d'autres juridictions et des décisions de rejet de la CourEDH

Les questions 9 et 10 visent à connaître l'incidence au niveau national des avis consultatifs demandés par d'autres juridictions, d'une part, et de la motivation de la CourEDH lorsqu'elle rejette une demande d'avis consultatif, d'autre part.

Aucune des juridictions répondantes n'indique que les avis consultatifs requis par des juridictions d'autres pays auraient eu une incidence particulière sur son propre ordre juridique. Cela peut, au moins partiellement, s'expliquer par le nombre relativement limité d'avis consultatifs demandés et rendus jusqu'à présent. Fait intéressant, les points de vue des juridictions n'ayant pas ratifié le Protocole diffèrent légèrement à cet égard, puisqu'elles assurent qu'un avis de la CourEDH a aussi eu des implications dans d'autres juridictions (voir plus loin dans la sous-section B).

La plupart des juridictions ont répondu que la motivation de la CourEDH, lorsque celle-ci rejette une demande d'avis consultatif, n'était pas utile. En *Belgique*, le Conseil d'État a pris bonne note des différents avis qui avaient déjà été demandés à la CourEDH, ainsi que des réponses fournies, avant de faire parvenir sa demande à la CourEDH. Il a également pris en compte les « lignes directrices relatives à la procédure d'avis consultatif prévue par le Protocole n° 16 ». En *France*, de même, le Conseil d'État vérifie systématiquement si les conditions énoncées à l'article 1^{er} du Protocole n° 16 sont remplies, avant de soumettre (ou non) une demande d'avis consultatif. Il examine en particulier longuement si la question soulevée est ou non une « question de principe ».

B. POINTS DE VUE DES JURIDICTIONS QUI NE PEUVENT PAS UTILISER LE MÉCANISME DU PROTOCOLE N° 16

Les questions 11 à 15 du questionnaire étaient destinées aux juridictions de l'ACA n'ayant pas ratifié le Protocole n° 16, à savoir : *l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Suède³, la Serbie, la Türkiye, la Norvège, la Suisse* et le *Royaume-Uni*. Une nette majorité des juridictions répondantes indiquent qu'elles ne savent pas si la ratification est imminente ou non.

En *Italie*, un projet de loi visant à la ratification du Protocole n° 16 a été préparé, en vue de son examen par le Parlement. Il ressort toutefois des débats parlementaires que la ratification du Protocole n° 16 a été reportée « en raison de critiques liées au risque d'érosion du rôle des hautes juridictions italiennes et des principes fondamentaux de notre système juridique ». Le débat sur la ratification ou non du Protocole n° 16 demeure donc ouvert en Italie. Parmi les

³ Au moment de remplir le questionnaire, la Suède n'avait pas encore ratifié le protocole. Cela se reflète dans les réponses de nos collègues suédois. L'instrument de ratification a été déposé le 19 décembre 2024 (entrée en vigueur le 1^{er} avril 2025).





éléments pris en considération, l'un concerne l'incidence de l'avis consultatif de la CourEDH sur le temps qui s'écoule avant qu'une décision ne soit rendue. Le renvoi en vertu du Protocole n° 16 est une procédure préliminaire. Contrairement au renvoi préjudiciel devant la CJUE en vertu de l'article 267 TFUE, l'avis de la CourEDH n'affecte toutefois pas la décision finale. Il est en effet toujours possible à la juridiction nationale qui l'a demandé de ne pas en tenir compte. Cela pourrait dès lors conduire les parties à faire un usage dilatoire de la demande d'avis, ce qui irait à l'encontre du principe de la durée raisonnable de la procédure.

Au *Danemark*, il n'y a actuellement aucun débat public sur la ratification (ou non) du Protocole n° 16, ni aucune action politique en ce sens de la part du Gouvernement. La décision prise en son temps de ne pas ratifier le Protocole reposait sur l'absence de nécessité établie d'un tel instrument, combinée à une réticence à accepter les retards judiciaires résultant d'une telle procédure.

En *Suisse*, le Gouvernement a souhaité d'abord évaluer l'incidence du Protocole n° 16 sur la charge de travail de la CourEDH et la mise en œuvre de la CEDH dans les États membres. Il a subséquemment reconnu l'utilité du Protocole pour clarifier d'importantes questions susceptibles de se poser au niveau international concernant l'interprétation et l'application de la CEDH. L'augmentation de la charge de travail de la CourEDH lui a paru raisonnable. En 2024, à l'occasion du 50^e anniversaire de l'adhésion de la Suisse à la CEDH, le Parlement a adopté un postulat chargeant le Conseil fédéral d'élaborer un rapport comprenant notamment une évaluation de la portée des arrêts rendus par la CourEDH à l'encontre de la Suisse les dix dernières années, ainsi qu'une analyse des protocoles n° 12 et 16 et un examen de l'opportunité de les ratifier. Le Conseil fédéral s'est dit disposé à accepter le postulat et à présenter un rapport. Si la ratification est envisagée, elle n'est donc pas imminente.

En *Espagne*, la ratification du Protocole n° 16 n'est toujours pas confirmée. Plusieurs réserves ont été formellement exprimées à cet égard. On retrouve celles-ci dans une déclaration officielle, faite au moment de la signature, et dans les réponses à diverses questions parlementaires. Elles reposent en particulier sur le fait que le cadre judiciaire espagnol offre déjà de solides garanties en matière de droits de l'homme. Les affaires peuvent en effet être portées jusqu'à la Cour constitutionnelle, qui tient compte de la jurisprudence de la CourEDH. En raison de la structure judiciaire de l'Espagne, les systèmes nationaux actuellement en place favorisent aussi de manière adéquate le principe de subsidiarité. Un dialogue renforcé entre les plus hautes juridictions espagnoles et la CourEDH est, en revanche, préconisé et joue en faveur de la ratification. Les partisans de la ratification du Protocole soutiennent également que celle-ci renforcerait la cohérence des normes relatives aux droits de l'homme en Europe et l'engagement européen en faveur de la protection des droits fondamentaux.

La majorité des juridictions répondantes considèrent qu'elles n'ont pas, à ce jour, été confrontées à une situation dans laquelle il aurait sans doute été utile de pouvoir demander un avis consultatif à la CourEDH. Trois juridictions reconnaissent toutefois qu'un tel mécanisme aurait pu être bénéfique.

En *République tchèque*, il aurait été utile de pouvoir demander un avis consultatif dans certaines affaires, en matière d'environnement par exemple.

En *Suède*, dans une affaire récente, la juridiction s'est penchée sur la question de savoir si la législation nationale sur le placement forcé des « jeunes » était conforme à l'article 5 de la





CEDH. Le droit suédois permet en effet d'imposer la prise en charge des jeunes jusqu'à l'âge de 20 ans, tandis que seuls les « mineurs » peuvent être soumis au placement en question en vertu de la CEDH.

Au *Portugal*, la jurisprudence de la Cour administrative suprême sur la question de l'indemnisation des retards judiciaires n'est pas parfaitement claire. Un avis consultatif aurait pu être utile à ce sujet. Il aurait notamment permis de clarifier certains points, comme le calcul du temps qui peut s'écouler jusqu'à ce que le délai raisonnable soit dépassé, la manière de prendre en compte le retard causé par le comportement de l'autre partie, la façon de calculer la compensation, ainsi que le fait de savoir si le tribunal peut ordonner à l'État de verser une compensation d'office ou si celle-ci doit être expressément demandée par la partie.

La question 14 vise à savoir si les avis consultatifs demandés par d'autres juridictions à l'étranger sont jugés utiles, et s'ils constituent une source de jurisprudence. Six juridictions répondent par l'affirmative, mais la majorité des répondants ne discernent pas encore la valeur de ces avis dans leur travail quotidien.

En *Suède*, dans une affaire concernant la discrimination d'un couple de même sexe, la Cour administrative suprême s'est servie de l'avis consultatif demandé par la France et rendu par la CourEDH en 2019 parce qu'il avait trait à une question similaire.

En *Pologne*, le même avis consultatif s'est révélé utile. La Cour administrative suprême y a en effet renvoyé dans sa résolution concernant l'obligation de transcrire les actes de naissance étrangers des enfants dont les parents sont des partenaires de même sexe.

En *Suisse*, de même, il est fait référence à l'avis consultatif rendu par la CourEDH en 2019, qui aurait eu une incidence considérable sur les Parties Contractantes, que celles-ci aient ou non ratifié le Protocole n° 16. Dans l'arrêt *D.B. et autres c. Suisse* en 2022, la CourEDH a tenu compte de cet avis et condamné la Suisse sur cette base, pour cause d'ingérence dans le droit au respect de la vie privée d'un enfant né d'une GPA. Quelques mois auparavant, toutefois, le Tribunal fédéral avait déjà tenu compte de cet avis dans deux affaires.

En *Irlande*, depuis l'adoption de la CEDH en 2003, les juridictions nationales sont tenues, autant que faire se peut, d'interpréter les dispositions légales et les règles de droit de manière compatible avec cette convention. Elles doivent aussi admettre d'office la CEDH, ainsi que les déclarations, décisions, avis consultatifs et arrêts de la CourEDH. Cependant, dans la pratique, la Supreme court n'a cité aucun avis consultatif de la CourEDH à ce jour.

En *Norvège*, de même que les arrêts et les décisions de la CourEDH constituent des sources de droit, les avis consultatifs sont utilisés lorsqu'ils sont pertinents en l'espèce.

En *Espagne*, référence est faite à la nature non contraignante des avis consultatifs. Même si les avis consultatifs demandés par d'autres juridictions ne constituent pas des sources contraignantes de jurisprudence, ils sont souvent consultés, comme un précieux outil d'interprétation. Ils permettent en effet d'avoir une compréhension plus large des normes internationales et aident les juges nationaux à aligner leurs décisions sur les interprétations internationales établies.





La majorité des juridictions répondantes n'ont pas constaté que les avis consultatifs demandés par des juridictions étrangères avaient eu d'incidence sur l'ordre juridique national (question 15). Quatre d'entre elles ont toutefois répondu qu'ils avaient bien eu un tel effet.

En *Suisse*, l'avis consultatif rendu en 2019 par la CourEDH concernant le droit au respect de la vie privée de l'enfant a été pris en compte, au point d'enclencher une initiative législative. Le Parlement a en effet chargé le Gouvernement fédéral de préparer un projet de révision de la loi sur l'adoption, en vue de faciliter celle-ci et de régler la situation des enfants conçus par des dons de sperme privés (éventuellement anonymes) ou d'autres méthodes de procréation médicalement assistée autorisées à l'étranger, y compris la maternité de substitution, et vivant dès la naissance avec leur parent légal et le parent d'intention.

En *Espagne*, les avis consultatifs émis par la CourEDH ont une incidence indirecte mais significative sur l'ordre juridique national. Ils sont souvent cités comme faisant autorité. Au-delà de la jurisprudence, les avis consultatifs de la CourEDH ont également influencé le développement législatif en Espagne. Les législateurs espagnols tiennent compte de ces avis et, plus généralement, de la jurisprudence de la CourEDH pour rédiger et modifier la législation. Grâce à cette influence indirecte, le droit espagnol évolue de manière harmonieuse avec les normes internationales. Le respect des normes européennes s'en trouve renforcé. Les conflits potentiels entre le droit interne et les obligations en matière de droits de l'homme sont quant à eux restreints.

En *Bulgarie*, la valeur du mécanisme d'avis consultatif, comme dialogue institutionnel entre les juridictions nationales et la CourEDH, est reconnue. Cela peut renforcer le rôle de la CourEDH et de sa jurisprudence, d'une part, et celui des juridictions nationales, de l'autre, dans la protection des droits de l'homme. Les avis consultatifs permettent de développer les principes sous-jacents du droit de manière inspirante pour les systèmes juridiques de toutes les Parties contractantes.





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

A. CONTENTIEUX DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les questions 16 à 24 du questionnaire ont trait aux litiges relatifs au changement climatique. L'objectif de cette section est d'explorer l'intersection entre le changement climatique et les droits de l'homme. Les questions se concentrent en particulier sur les critères de recevabilité, l'interprétation du *locus standi*, et le pouvoir des juridictions nationales de se prononcer sur les décisions et l'inaction des décideurs politiques. Une place spéciale est réservée dans le questionnaire au récent arrêt de la CourEDH dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*.

Les réponses contiennent des informations importantes et actuelles sur le contentieux du changement climatique. Dans l'ensemble, elles semblent illustrer la rengaine anglaise « Something old, something new, something borrowed » (Quelque chose d'ancien, quelque chose de nouveau, quelque chose d'emprunté [pour un mariage heureux]). On dirait en effet que bon nombre d'anciennes règles générales s'appliquent aussi en matière climatique. De nouvelles règles spécifiques, reposant sur des considérations relatives au changement climatique, ont pourtant vu le jour. Certaines d'entre elles ne semblent toutefois pas complètement neuves, mais plutôt inspirées par le contexte du droit de l'environnement et des droits de l'homme.

1. Règles concernant la qualité pour agir dans le cadre d'un litige lié au changement climatique

Les questions 16 et 17 cherchent à déterminer si les cadres juridiques nationaux contiennent des règles spécifiques concernant la qualité pour intenter des actions en justice fondées sur des considérations relatives au changement climatique.

Neuf des 34 juridictions répondantes confirment l'existence de règles spécifiques concernant la qualité pour agir dans le contexte des litiges relatifs au changement climatique. En revanche, 24 répondent qu'aucune disposition juridique spécifique de ce type n'existe dans leur ordre national. La plupart d'entre elles précisent que les règles générales concernant la qualité pour agir sont également appliquées dans le contexte des litiges relatifs au changement climatique.

En *Albanie*, une nouvelle loi sur le changement climatique a été récemment adoptée. Celle-ci vise principalement à créer un cadre juridique et institutionnel complet, contribuant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à une adaptation accélérée au changement climatique. Tout manquement à la loi qui ne constitue pas une infraction pénale est constitutif d'une violation administrative et donc passible d'amende. Concernant la qualité pour agir dans le cadre de telles procédures, les parties à la procédure administrative peuvent, en vertu du Code albanais de procédure administrative, avoir des intérêts publics autorisés par la loi, ainsi que des intérêts collectifs ou des intérêts publics généraux, si ceux-ci peuvent être affectés





par le résultat de la procédure administrative. Les juridictions administratives sont en outre compétentes pour statuer sur les litiges découlant de l'intervention ou de l'inaction illégale d'une autorité publique. On entend par « inaction administrative » le fait que l'autorité administrative publique omette d'agir dans l'exercice de ses fonctions, ce qui a des conséquences juridiques sur des droits subjectifs ou des intérêts légitimes. L'accès à la justice est dès lors en principe garanti, tant en cas d'activité que d'inactivité des autorités administratives, étant donné que les droits et intérêts des personnes physiques et morales s'en trouvent affectés.

En *Bulgarie*, aucune disposition légale n'a explicitement traité la protection du climat. La Cour constitutionnelle a toutefois statué qu'une évaluation de l'incidence sur l'environnement peut être contestée par toute personne, groupe de personnes ou organisation qui démontre son intérêt juridique. Celui-ci peut résulter de la nécessité d'assurer un environnement sain pour le bien-être humain et de la mise en œuvre des droits fondamentaux de l'homme, y compris le droit à la vie elle-même. Toute personne dont les droits, obligations ou intérêts sont susceptibles d'être affectés d'une manière particulière par les effets du changement climatique, son atténuation ou l'adaptation à celui-ci, bénéficie donc du droit d'introduire un recours contre une décision administrative, sur la base de la Loi d'atténuation du changement climatique.

En *Croatie*, une nouvelle Loi sur le changement climatique et la protection de la couche d'ozone est entrée en vigueur en 2020. Il n'existe toutefois pas de disposition générale prévoyant l'accès à la justice en cas d'inaction du Gouvernement croate. Conformément au Code de procédure administrative, les recours doivent en effet reposer sur une décision administrative.

À *Chypre*, conformément à l'article 146 de la Constitution, toute personne morale ou physique affectée par des actions ou omissions administratives de l'Autorité environnementale et/ou des décisions relatives à la participation du public, qui portent atteinte, directement et personnellement, à l'intérêt légitime du requérant, peut introduire un recours, aux conditions applicables.

En *Grèce*, la Loi sur le climat est entrée en vigueur récemment, qui met en place des mesures et des politiques visant à ajuster le pays au changement climatique et à assurer la décarbonisation d'ici 2050. Elle ne prévoit toutefois pas d'accès à la justice en cas de litiges relatifs au changement climatique.

En *Finlande*, la Loi sur le climat a récemment été modifiée pour y ajouter des dispositions particulières relatives à la procédure de recours en cas de décision du Gouvernement liée à un plan de politique climatique. Toute personne dont les droits, obligations ou intérêts sont susceptibles d'être affectés d'une manière particulière par les effets du changement climatique, son atténuation ou l'adaptation à celui-ci, bénéficie du droit d'introduire un recours contre de telles décisions. Il n'existe toutefois pas, de manière générale, d'accès à la justice en cas d'inaction gouvernementale. Selon le Code finlandais de procédure administrative, seules les décisions administratives peuvent faire l'objet d'un recours. Ce principe a toutefois été interprété de manière large dans les affaires relatives au climat en Finlande. Dans la première d'entre elles, datant de 2023, la juridiction a statué que l'accès à la justice pouvait s'imposer, même dans une situation où aucune décision administrative n'avait été prise, à proprement parler, tenant compte de la nécessité de sauvegarder les droits





fondamentaux et de respecter les obligations internationales en matière d'atténuation du changement climatique. En fin de compte, le recours a toutefois été considéré comme irrecevable. Dans la seconde affaire, datant de début 2025, le recours a, en revanche, été jugé recevable, la juridiction s'appuyant largement sur la jurisprudence récente de la CourEDH. La Cour administrative suprême a toutefois rejeté sur le fond le deuxième recours introduit contre le Gouvernement finlandais en matière climatique.

En *Italie*, une étape importante dans la lutte contre le changement climatique a été franchie avec La loi constitutionnelle n° 1 de 2022, modifiant l'article 9 de la Constitution italienne.

Désormais, celui-ci « protège l'environnement, la biodiversité et les écosystèmes, en ce compris dans l'intérêt des générations futures ». La Cour constitutionnelle, dans un arrêt de 2024, a précisé le sens réel de cet amendement. Il s'agit d'un nouveau paramètre constitutionnel qui « oblige explicitement toutes les autorités publiques à agir en vue de sa défense effective. » Cela signifie que les autorités publiques nationales sont sommées de traduire les directives environnementales européennes en mesures rigoureuses et efficaces. À défaut, les individus peuvent agir pour que des mesures soient imposées par les juridictions (nationales) afin d'annuler des actions illégales (parce qu'insuffisantes), ou pour obtenir une indemnisation en cas d'inaction. Cela dit, il convient de souligner que le principe selon lequel l'individu doit pouvoir justifier d'un intérêt concret et actuel à agir demeure d'application à l'heure de saisir le juge administratif en vue de contester un acte administratif, ou le silence d'une administration publique, en matière environnementale. Il convient finalement de noter que des travaux parlementaires sont actuellement en cours pour réviser le Code de l'environnement. Il semble à cet égard qu'une proposition visant à créer une agence spéciale dotée d'une compétence particulière pour contester les actes administratifs préjudiciables aux règles environnementales soit à l'étude.

En *Lettonie*, il n'existe pas de règles spécifiques concernant la qualité pour agir d'un individu dans un litige relatif au changement climatique. Toutefois, en vertu de la Loi sur la protection de l'environnement, les citoyens ont le droit de contester et d'introduire un recours contre l'acte administratif ou l'action d'une institution de l'État ou d'une autorité locale, s'il ne satisfait pas aux exigences légales en matière d'environnement ou risque de causer un préjudice. En outre, une personne peut intenter une action en justice si ses droits subjectifs ont été violés ou si l'acte ou le comportement de l'administration emporte un risque de préjudice ou de dommage à l'environnement (*actio popularis*). Ces dispositions seraient également applicables dans les affaires relatives au changement climatique.

En *Suisse*, il n'existe pas de règles spécifiques à cet égard. En vue de former un recours devant le Tribunal fédéral, l'association KlimaSeniorinnen Schweiz et plusieurs requérantes individuelles se sont appuyées sur l'article 25a de la Loi fédérale sur la procédure administrative pour faire valoir leurs prétentions. Le Tribunal fédéral s'est demandé si les requérantes individuelles avaient l'intérêt requis pour introduire un recours. Il n'a par contre pas statué sur la question de savoir si l'association avait également un intérêt à agir. En limitant ses considérations aux requérantes individuelles, le Tribunal fédéral a rappelé que les citoyens peuvent, à certaines conditions, exiger des autorités qu'elles s'abstiennent d'actes illicites. Les omissions des autorités peuvent également faire l'objet de recours. L'exécution d'actes spécifiques peut, en particulier, être demandée. La procédure ne constitue pas une base légale d'*actio popularis*. Elle garantit uniquement la protection de droits individuels. Les requérantes





se sont plaintes de nombreuses omissions en matière de protection climatique. Elles ont sommé les autorités d'y remédier et de prendre toutes les mesures nécessaires d'ici 2030 pour que la Suisse puisse contribuer à l'objectif de l'Accord de Paris sur le climat. Le Tribunal fédéral a estimé que, sur la base des connaissances scientifiques dont nous disposons, le réchauffement climatique peut être ralenti en adoptant des mesures appropriées. Dans ces conditions, les omissions alléguées n'affectent pas avec l'intensité requise les droits fondamentaux des requérantes, comme le reste de la population. Le Tribunal fédéral a dès lors qualifié leur requête d'*actio popularis* et déclaré celle-ci irrecevable. Dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, la Grande Chambre de la CourEDH a conclu que les requérantes individuelles ne remplissaient pas les critères de la qualité de victime, aux fins de l'article 34 de la CEDH, et déclaré leurs griefs irrecevables.

Si l'on s'intéresse au *locus standi* des associations, 14 juridictions confirment que des règles spécifiques régissent la qualité pour agir des associations dans le contexte des litiges relatifs au changement climatique. En revanche, 19 juridictions expliquent que l'on ne trouve pas de telles dispositions dans leur ordre national.

En *Autriche*, un certain nombre de lois ont été adaptées suite à l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire C-664/15 *Protect*. Désormais, bon nombre de textes législatifs fédéraux et provinciaux octroient aux organisations de protection de l'environnement un statut de partie et un droit de recours. De même, la Cour administrative suprême a progressivement étendu le statut de partie de ces organisations, pour se conformer à la jurisprudence de la CJUE.

En *Bulgarie*, la qualité pour agir du public affecté (en ce compris les organisations de protection de l'environnement) est reconnue en matière environnementale, indépendamment du fait qu'un intérêt juridique du sujet de droit soit affecté.

En *Allemagne*, la Loi sur les litiges environnementaux transpose fondamentalement en droit national les obligations résultant de la Convention d'Aarhus.

En *Suède*, en ce qui concerne la procédure spéciale applicable lorsqu'une décision gouvernementale est contestée devant la Cour administrative suprême (contrôle de légalité), les règles relatives à la qualité pour agir sont calquées sur la Convention d'Aarhus, ce qui permet aux associations de protection de l'environnement de comparaître devant la Cour.

En *Hongrie*, en vertu de la Loi sur la protection du climat adoptée en 2020, les litiges relatifs au changement climatique sont sur le même pied que toute action en justice concernant l'environnement. Selon les dispositions applicables, alignées sur les exigences de la Convention d'Aarhus, les associations de protection de l'environnement qui opèrent depuis au moins un an dans la zone affectée peuvent être parties aux procédures judiciaires.

En *République tchèque*, les règles particulières relatives à la qualité pour agir des associations sont de nature générale et pas spécifiques aux litiges relatifs au changement climatique. Elles résultent de l'interprétation de la violation des droits par la Cour constitutionnelle. Toute association doit établir son lien avec le lieu ou le projet en question, sur la base de ses statuts ou de ses activités antérieures.

En *Finlande*, une disposition explicite a été ajoutée à la Loi finlandaise sur le climat, en vertu de laquelle certaines ONG nationales, régionales ou locales, ainsi que les peuples autochtones (le peuple sami), disposent d'un accès à la justice.





En *Irlande*, les ONG ou associations de protection de l'environnement n'ont pas actuellement la qualité pour agir en justice au motif que des politiques climatiques publiques spécifiques portent atteinte aux droits personnels dont jouit une personne physique, comme le droit à la vie ou à l'intégrité corporelle. Cela résulte de principes constitutionnels établis en matière de qualité pour agir, ainsi que de préoccupations liées à une déferlante de contentieux. Dans l'affaire *Friends of the Irish Environment*, la Cour a toutefois anticipé le fait que des personnes physiques puissent intenter des actions sur la base de droits, dans le cadre de futures procédures environnementales, à condition que le critère de « danger réel et imminent » soit satisfait.

Au *Portugal*, aucune règle spécifique ne régit la qualité pour agir dans le cadre des litiges relatifs au changement climatique. L'*actio popularis* (une sorte d'action collective) est toutefois spécifiquement conçue pour protéger l'environnement. La Constitution portugaise reconnaît l'*actio popularis* comme une forme de qualité pour agir prévue par la loi, dont bénéficie le citoyen (individuellement ou par l'intermédiaire d'associations) devant tout tribunal, pour défendre des intérêts environnementaux, sans devoir invoquer d'intérêt personnel et direct ni démontrer le moindre lien avec la relation litigieuse.

En *Espagne* aussi, des règles spécifiques régissent la qualité pour agir en matière d'environnement. Celles-ci peuvent s'appliquer aux affaires relatives au changement climatique, en particulier dans le cadre d'une « action publique environnementale ». Le cadre législatif espagnol garantit l'accès à la justice des organisations de protection de l'environnement. La Cour suprême a, quant à elle, interprété les exigences relatives à la qualité pour agir de manière globalement conforme à la Convention d'Aarhus et au principe *pro actione*, ce qui garantit que les intérêts environnementaux légitimes soient représentés et sauvegardés.

En *Grèce*, la Cinquième section de la Cour interprète depuis longtemps les dispositions générales de procédure relatives à la qualité pour agir devant le Conseil d'État de manière à permettre une demande d'annulation dans le cadre de litiges environnementaux. Elle reconnaît l'intérêt légitime des associations de protection de l'environnement, dans la mesure où leur demande d'annulation ne se transforme pas en « *actio popularis* ». On ne saurait exclure que les mêmes exigences s'appliquent à la qualité pour agir des associations dans les litiges relatifs au changement climatique.

En *Roumanie*, le droit national reconnaît de manière générale, en matière environnementale, le droit d'accès à la justice des ONG de protection de l'environnement. L'existence de dommages est indifférente à cet égard.

En *Turkiye*, les associations peuvent porter plainte, si la condition de violation des intérêts est remplie. Elles peuvent intenter des actions en justice dans des matières liées à leurs domaines d'activité et conformément aux finalités de leur constitution.

En *Serbie*, la notion de « public intéressé » figure dans la loi sur le changement climatique. Sont visées par-là les personnes qui sont ou peuvent être affectées par la prise de décision de l'autorité compétente, ou les personnes qui ont un intérêt dans celle-ci. Cela comprend les associations et organisations de citoyens qui se consacrent à la protection de l'environnement et sont enregistrées auprès de l'autorité compétente.





En Suisse, dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a.*, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si l'association requérante disposait d'un droit de recours. L'Office fédéral de la justice a par ailleurs observé ce qui suit, dans son analyse juridique de l'arrêt rendu par la Grande Chambre de la CourEDH : « 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 [...] pour faire valoir, sur le fond, une violation des droits fondamentaux de leurs adhérents en lien avec le changement climatique. [...]. À 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 cette nouvelle jurisprudence de la Cour et des critères qu'elle a développés, si la qualité pour agir des associations est donnée. »

2. Existence d'une jurisprudence nationale relative au climat impliquant des dispositions relatives aux droits de l'homme

L'objectif des questions 18 à 20 est d'étudier la jurisprudence nationale dans le cadre de laquelle diverses dispositions relatives aux droits de l'homme ont été invoquées et/ou appliquées en matière climatique. L'accent est mis, en tout particulier, sur les articles 6 et 8 de la CEDH, ainsi que sur les droits des générations futures.

En ce qui concerne l'interaction entre l'article 8 et le climat, dix juridictions répondent qu'elles ont dû récemment trancher des affaires relatives au climat dans le cadre desquelles l'article 8 de la CEDH était invoqué. Huit d'entre elles précisent que l'article 8 ne constituait qu'une partie de l'argumentation. Deux autres, qu'il s'agissait d'une partie essentielle de leur motivation.

En République tchèque, la première action en justice climatique stratégique (*Klimatická žaloba*) reposait sur les obligations positives de l'État découlant de l'Accord de Paris et de la CEDH. Cette affaire est parvenue deux fois à la Cour administrative suprême. Dans un premier arrêt, datant de 2023, la Cour a reconnu le « verdissement » des droits de l'homme. Elle a toutefois refusé de déterminer les obligations des différents ministères sur la base de l'article 8 de la CEDH, arguant du fait que la CourEDH n'avait pas encore abordé spécifiquement les questions climatiques. Dans le second arrêt, postérieur cette fois à l'arrêt *KlimaSeniorinnen*, la Cour s'est penchée sur la question de savoir si la République tchèque satisfaisait aux exigences du test de la CourEDH. Répondant par l'affirmative, elle a déclaré que le droit tchèque, mais aussi celui de l'UE, devait être pris en compte, même si le simple fait de remplir les obligations de l'UE ne dispensait pas la République tchèque d'honorer les obligations découlant pour elle de l'article 8 de la CEDH.

En Irlande, dans la principale affaire irlandaise liée au changement climatique, *Friends of the Irish Environment c. Government of Ireland*, deux actions ont été introduites, l'une sur la base de la loi, l'autre sur la base de droits. Dans le cadre de la seconde, la Supreme Court a été priée d'examiner si les droits garantis par la Constitution et la Convention avaient été violés (notamment l'article 8 ainsi que l'article 2 de la CEDH). Elle a toutefois jugé que l'ONG requérante n'avait pas la qualité pour faire valoir ces droits, que ce soit en vertu de la Constitution ou de la Convention, et qu'il n'était dès lors pas opportun d'examiner les arguments sur la base de droits qui étaient avancés.





Au *Royaume-Uni*, la Supreme Court s'est prononcée en 2020 dans l'affaire *R (sur la demande de Friends of the Earth Ltd et autres) c. Heathrow Airport Ltd (requérante)*. La requérante avait fait valoir que le fait que la déclaration de politique nationale des aéroports britanniques (Airports National Policy Statement) ne tienne pas compte de l'Accord de Paris, prolongeant la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, permettrait de développer de grands projets nationaux sans tenir compte du changement climatique. De tels projets généreraient un risque intolérable pour la vie et le domicile des personnes, en violation de l'article 8 de la CEDH. Cet argument a toutefois été rejeté, en partie au motif que les droits d'un individu au titre de l'article 8 ne seraient pas directement affectés par l'Airports National Policy Statement elle-même, mais uniquement par la décision individuelle d'octroyer une ordonnance consentant au développement d'un aéroport.

De même, 11 juridictions expliquent que l'article 6 de la CEDH a joué un rôle dans leur jurisprudence récente en matière climatique.

En *Espagne*, ces dernières années, plusieurs organisations de protection de l'environnement ont introduit des recours contre les politiques climatiques nationales, et attaqué des décisions gouvernementales, arguant d'une action climatique insuffisante. Elles ont invoqué l'article 6.1 de la CEDH pour faire valoir leur droit à un contrôle juridictionnel des actions gouvernementales ayant une incidence sur les droits fondamentaux, y compris celui à un environnement adéquat. L'article 6.1 sert de fondement essentiel à ces requérants pour faire valoir leur position et garantir que les réclamations liées à l'action climatique soient entendues devant les tribunaux, renforçant ainsi l'équité procédurale dans le contentieux environnemental. Il ressort de la jurisprudence de la Cour suprême que la notion de « droit ou intérêt légitime » doit être interprétée au sens large, conformément au principe *pro actione*, qui fait partie intégrante de la protection juridictionnelle effective garantie par la Constitution espagnole. Elle reconnaît en outre le devoir des organes judiciaires, en vertu de l'article 9 de la Convention d'Aarhus, d'interpréter de manière non restrictive les exigences relatives à la qualité pour agir des ONG, afin d'assurer une protection efficace des intérêts environnementaux. Une exigence essentielle à cet égard est la démonstration d'un lien entre l'ONG initiatrice de l'action et l'objet de l'affaire, « de telle sorte qu'une décision favorable aboutisse à un bénéfice collectif et spécifique ou à la cessation de préjudices concrets et spécifiques. »

En *Roumanie*, un recours en matière climatique, sur la base notamment de l'article 6.1 de la CEDH, est pendant devant la Chambre du contentieux administratif et fiscal de la Haute Cour de cassation et de justice. La demande vise à imposer aux autorités (défenderesses en l'espèce) de prendre toutes les mesures requises pour réduire les gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030, d'atteindre la neutralité climatique d'ici 2050, de faire tout ce qui s'impose pour faire passer à 45 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie, et d'augmenter de 13 % l'efficacité énergétique d'ici 2030. Elle prétend aussi que leur soit ordonné d'adopter des plans concrets et cohérents d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, y compris des budgets annuels de carbone, ainsi que des mécanismes de rapport et de suivi annuels pour suivre les progrès accomplis vers ces objectifs. Dans les considérants du tribunal de première instance, on peut lire que, compte tenu de la formulation des moyens (sommant les défenderesses de prendre toutes les mesures requises, c'est-à-dire adopter des plans concrets et cohérents), accueillir le recours entraînerait le prononcé d'un jugement inexécutable, étant donné que son dispositif ne saurait identifier les mesures





requis. Cela constituerait donc une violation de l'article 6 de la CEDH, tenant compte de la jurisprudence de la CourEDH selon laquelle « le droit de saisir un tribunal [...], constitue un aspect [qui] serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un État contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. »

En *France*, l'arrêt rendu par la Grande Chambre de la CourEDH dans l'affaire *Carême c. France* a fait suite à la décision du Conseil d'État qui avait conclu que ce requérant individuel n'avait pas démontré de qualité pour agir lui donnant un intérêt à agir dans le litige *Grande Synthe*. La CourEDH a confirmé l'analyse du Conseil d'État qui avait jugé que M. Carême « qui se borne, d'une part, à soutenir que sa résidence actuelle se trouve dans une zone susceptible d'être soumise à des inondations à l'horizon 2040, d'autre part, à se prévaloir de sa qualité de citoyen » ne justifie pas d'un intérêt à présenter les demandes en cause.

En *Autriche*, l'article 6.1. de la CEDH n'a joué un rôle que dans une affaire climatique portée devant la Cour administrative suprême. Dans le cadre de celle-ci, la juridiction a rejeté le recours d'une initiative citoyenne s'opposant à l'approbation de l'extraction de matières premières minérales dans une exploitation minière à ciel ouvert. Elle a statué que l'audience requise pouvait être refusée, sans enfreindre l'article 6.1. de la CEDH. En effet, la Cour administrative suprême avait été saisie suite à une procédure devant le Sénat de l'environnement, sans que la requérante ne demande qu'une audience se tienne devant cette juridiction (au sens de la CEDH).

En *Finlande*, dans la première affaire relative au changement climatique qu'a connu ce pays, la Cour administrative suprême a statué que la décision du Gouvernement de soumettre un rapport climatique annuel au Parlement ne constituait pas une décision administrative susceptible de recours. La nécessité de protéger les droits fondamentaux et de respecter les obligations internationales au nom de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci, qui sont essentielles pour l'avenir de l'humanité, devrait toutefois être tout particulièrement prise en compte lors de l'examen de l'obligation des autorités publiques de garantir le respect des droits et libertés fondamentaux, ainsi que des droits de l'homme. Cela peut aussi impliquer le droit de faire appel dans une situation dans laquelle une décision administrative n'a pas été prise.

Une référence aux droits des générations futures dans la jurisprudence récente n'est rapportée que par huit répondants.

En *Espagne*, l'exemple le plus marquant est l'affaire *Greenpeace et autres c. Espagne* ; deux actions distinctes intentées par des organisations de protection de l'environnement contre le Gouvernement espagnol. Celles-ci ont fait valoir que le Plan national espagnol pour l'énergie et le climat (PNIEC) 2021-2030, adopté par le Gouvernement, était insuffisant pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris et protéger les droits des générations futures. Elles ont argué que le PNIEC ne répondait pas de manière adéquate à l'urgence de la crise climatique et n'assurait pas un avenir durable aux générations futures. Bien que la Cour suprême ait finalement rejeté ces recours, elle a reconnu l'importance de prendre en compte les droits des générations futures dans les litiges relatifs au changement climatique. La décision de la Cour a mis en évidence les défis juridiques et politiques complexes dans les affaires liées au changement climatique. Elle a également ouvert la porte à de futurs litiges qui pourraient aborder plus explicitement les droits des générations futures.





En *Finlande*, il convient d'attirer l'attention sur l'article 20 de la Constitution, qui est libellé comme suit : « Tout un chacun est responsable pour la nature et sa biodiversité, pour l'environnement et le patrimoine national. Les autorités publiques s'efforcent de garantir à chacun le droit à un environnement sain ainsi que la possibilité d'exercer une influence sur les décisions relatives à l'environnement dans lequel il vit. »

En *Hongrie*, la Kúria a conclu dans deux affaires que les juridictions, en tant qu'organisations publiques, ont le devoir de faciliter la protection des intérêts des générations futures en vertu de la Loi fondamentale. À titre d'exemple, il leur appartient d'informer d'office le Commissaire aux droits fondamentaux de la possibilité de participer aux procédures susceptibles d'affecter directement les intérêts des générations futures dans des affaires ayant trait à l'état de l'environnement. Selon la Loi fondamentale hongroise, les ressources naturelles ainsi que la diversité biologique, en particulier les espèces végétales et animales indigènes, ainsi que les valeurs culturelles, constituent le patrimoine commun de la nation, et la responsabilité de les protéger et de les préserver pour les générations futures incombe à l'État ainsi qu'à chaque individu.

En *Italie*, la préoccupation liée au changement climatique et son incidence sur les générations futures figure implicitement dans une décision du Conseil d'État de 2022, où l'on peut lire que « l'intérêt public de protection du patrimoine culturel n'a pas, en l'espèce, le poids et l'urgence requis pour sacrifier complètement l'intérêt environnemental irremplaçable de la transition écologique, qui implique la transformation du système de production en un modèle plus durable qui rende la génération d'énergie, la production industrielle et, en général, les modes de vie des personnes moins nocifs pour l'environnement. »

En *France*, dans l'affaire *Grande Synthé* de 2020, le Conseil d'État a accepté d'exercer un contrôle anticipé de la trajectoire de réduction des gaz à effet de serre d'ici 2030, compte tenu du fait que les actions actuelles du Gouvernement ont des conséquences pour les générations futures. Le rapporteur public dans cette affaire a indiqué qu'il fallait intégrer « l'idée qu'il y a bien une urgence climatique aujourd'hui, les actions ou les inactions décidées aujourd'hui et dans un proche avenir étant de nature à déterminer l'avenir de la planète et de son habitabilité pour l'Homme dans la seconde moitié du XXIème siècle et au-delà. »

En *Norvège*, il convient d'attirer l'attention sur l'article 112 de la Constitution, dans lequel on peut notamment lire que : « Toute personne a droit à un environnement propice à la santé et à un environnement naturel dont la productivité et la diversité sont maintenues. Les ressources naturelles doivent être gérées sur la base de considérations globales à long terme, qui préserveront également ce droit pour les générations futures. » Cette disposition a, par exemple, été appliquée dans le cadre d'une affaire ayant trait à la validité d'une décision administrative accordant dix licences de production pétrolière sur le plateau continental norvégien, dans les parties sud et sud-est de la mer de Barents. La Cour suprême, siégeant en séance plénière, a conclu à l'unanimité que la décision n'était pas incompatible avec la Constitution norvégienne ni avec la CEDH.

En *Turquie*, les droits des générations futures ont été invoqués dans quelques affaires en matière environnementales. Citons notamment un projet lié à la construction d'une centrale nucléaire dans la province de Sinop.





En Grèce, même s'il n'y a pas eu de référence directe aux droits des générations futures en tant que tels, il est bien établi dans la jurisprudence du Conseil d'État que l'article 24 de la Constitution grecque, qui garantit le « droit à l'environnement » et le principe de durabilité, a également été introduit afin de préserver les ressources naturelles au bénéfice des générations futures.

3. Examen de l'action et de l'inaction des décideurs politiques

La question 21 vise à déterminer si les juridictions nationales ont récemment été confrontées à des questions relatives à leur pouvoir d'examiner l'action ou l'inaction des décideurs politiques, en particulier dans le domaine des affaires climatiques ou environnementales. Les réponses sont assez divisées, une légère majorité des juridictions répondantes déclarant ne pas avoir traité de telles questions. 16 juridictions répondent néanmoins par l'affirmative.

En France, les affaires *Grande Synthe* traitent précisément de ces questions. Dans celles-ci, le Conseil d'État a cherché à la fois à mettre en évidence l'obligation de l'État d'agir pour lutter contre le changement climatique et à vérifier son respect de cette obligation, sans se substituer à son pouvoir d'appréciation sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. C'est la raison pour laquelle, dans la décision *Grande Synthe III* rendue le 10 mai 2023, il a ordonné au Gouvernement de « prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre [...] ». En matière de pollution de l'air, les affaires *Amis de la Terre* ont également conduit le Conseil d'État à constater l'insuffisance de l'action gouvernementale pour respecter les limites de pollution de l'air et à lui ordonner, sous astreintes (liquidées pour un montant total de 50 millions d'euros), de prendre des mesures additionnelles.

En République tchèque, dans la première action en justice climatique (*Klimatická žaloba*), la Cour administrative suprême a précisé sa compétence pour examiner les décisions politiques. Elle a jugé que ce n'était pas au pouvoir judiciaire de déterminer les obligations positives qui pèsent sur l'État en matière de protection climatique, tenant compte de l'incidence du changement climatique sur les droits des requérants, à défaut d'obligation précise dans la législation. Selon la Cour administrative suprême, il n'appartient pas aux juridictions administratives d'établir les normes permettant d'apprécier l'illégalité de l'interférence alléguée. Simultanément, elles doivent toutefois être prêtes à fournir une protection efficace aux personnes affectées par les conséquences de l'inaction des autorités de l'État tchèque en matière de lutte contre le changement climatique et ses implications ; ce besoin peut augmenter dans le temps, à mesure que les conséquences du changement climatique se font sentir. La Cour administrative suprême a suggéré que, dans les procédures ultérieures devant le tribunal de première instance, il incomberait aux requérants de préciser dans quels domaines spécifiques la passivité alléguée des défenseurs viole leurs obligations, et interfère de manière particulière avec les droits des individus.

En Grèce, la règle est que le Conseil d'État s'assure à titre accessoire de la constitutionnalité de toute mesure législative, et examine directement tout acte administratif réglementaire. Il en va de même en matière de contentieux environnemental. En effet, la Cinquième section de





la Cour a jugé que l'article 24 de la Constitution lui permettait directement de se prononcer sur le défaut/l'omission des autorités administratives d'adopter des actes réglementaires relatifs à la protection de l'environnement (c'est-à-dire d'adopter ou d'étendre un régime normatif favorable à la protection de l'environnement), alors même que ce type de contrôle juridictionnel n'est en principe pas admissible en vertu du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. Plus précisément, dans un certain nombre d'arrêts, la Cour a jugé que « conformément à l'article 24 de la Constitution, le législateur et les autorités administratives doivent impérativement adopter les mesures normatives, générales ou individuelles requises, qu'elles soient de nature préventive ou corrective, et les tribunaux assurer une protection efficace de l'environnement. Le fait que les autorités omettent d'adopter de telles mesures, ce qui peut même inclure l'adoption ou l'amendement d'actes administratifs normatifs, constitue dès lors un défaut de prendre une mesure légale, susceptible d'annulation par le Conseil d'État. S'il en allait autrement, cette exigence constitutionnelle serait réduite à une simple déclaration de principe, et la protection de l'environnement perdrait toute effectivité, ce qui irait à l'encontre de l'intention manifeste de l'assemblée constituante. »

En *Slovénie*, dans une affaire récente, les requérants ont demandé l'annulation de la Résolution sur la stratégie climatique à long terme de la Slovénie jusqu'en 2050, adoptée par l'Assemblée nationale. Ce recours visait spécifiquement la partie de ce texte en vertu de laquelle la Slovénie prévoit l'utilisation à long terme de l'énergie nucléaire et met en œuvre à cette fin des mesures décisionnelles en matière d'investissement. La Cour suprême a confirmé la décision du tribunal administratif de rejeter l'action, déclarant que la Résolution n'était pas un acte administratif et ne pouvait donc être contestée dans le cadre d'un litige administratif. Elle a précisé que la Résolution de l'Assemblée nationale n'était pas, dans l'ordre constitutionnel slovène, un règlement susceptible d'avoir des effets contraignants. Il s'agit simplement, de par sa nature juridique, d'un document stratégique définissant la politique de l'Assemblée nationale dans un domaine particulier.

En *Finlande*, dans le cadre de l'affaire 2023:62, le premier litige climatique dans ce pays, la Cour administrative suprême a jugé que la légalité de la procédure décisionnelle du Gouvernement, attaquée par les requérants, pourrait être évaluée par la juridiction (i) si omettre de prendre une décision à ce stade conduirait à un résultat allant à l'encontre de la Loi sur le climat, ou (ii) si les actions du Gouvernement révéleraient en réalité l'absence d'intention de prendre les décisions qui s'imposent pour atteindre les objectifs et de remplir les obligations légalement requises dans des délais suffisamment brefs.

En *Norvège*, le pouvoir de la Cour suprême de se prononcer sur des décisions politiques était l'une des principales questions soulevées dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt rendu en 2020 par cette juridiction réunie en séance plénière (décision mentionnée ci-dessus dans la section 2). La Cour suprême a conclu que l'article 112 de la Constitution emportait des droits individuels pertinents dans la lutte contre le changement climatique. Mais elle a aussi souligné que les décisions liées à des questions environnementales fondamentales imposent souvent de trouver un équilibre politique entre certains intérêts et des priorités plus vastes. Cela conduit à penser, sur la base de considérations démocratiques, que de telles décisions devraient être prises par des organes démocratiquement élus, et non par des tribunaux. Pour que des juridictions puissent écarter une décision législative ou un acte administratif entériné par le Parlement, pour cause de violation de l'article 112 de la Constitution, il faudrait que celui-ci ait lourdement manqué à ses obligations.





En *Italie*, les actes de nature politique ne peuvent pas être remis en cause par le juge administratif. Il n'y a donc pas de place dans le système juridique italien pour des litiges concernant les décisions politiques. Dans un récent arrêt de 2022, le Conseil d'État a toutefois apporté d'importantes précisions sur la nature du contrôle que le juge administratif exerce en matière de contraintes paysagères et environnementales. Il a précisé que les choix en la matière sont l'expression d'un pouvoir d'appréciation technique. Ils se distinguent des choix politico-administratifs (relevant de la « discrétion administrative ») dont le contrôle juridictionnel porte sur l'équilibre « raisonnable » des intérêts, publics et privés, non préalablement sélectionnés et classés par les règles. L'appréciation de faits complexes, requérant une expertise particulière (relevant de la « discrétion technique »), doit quant à elle avoir lieu conformément au paramètre différent et plus strict de la « fiabilité » technico-scientifique (affaire spécifique concernant le recours contre un refus d'autorisation paysagère). Cela conduit à un élargissement de la notion de légitimité comme condition préalable à l'examen « complet » des actes administratifs en matière environnementale, déjà prévu par la doctrine.

En *Roumanie*, le principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs dans le cadre d'une démocratie constitutionnelle est mis en exergue. Le pouvoir judiciaire n'exerce aucun contrôle sur le pouvoir législatif. Les juges ne peuvent donc franchir certaines limites spécifiques lorsqu'ils contrôlent l'action ou l'inaction des décideurs politiques. En règle générale, le contentieux administratif inclut des recours en annulation et de pleine juridiction. Les juges peuvent annuler l'acte illicite, obliger l'organe administratif à adopter certaines mesures administratives, et accorder des dommages et intérêts. Ils peuvent donc se pencher sur l'action ou l'inaction des autorités publiques et la sanctionner en cas de violation flagrante de la loi. Les juges ne sauraient par contre imposer de nouvelles politiques publiques ou orientations stratégiques au Gouvernement ou au Parlement concernant le changement climatique ou d'autres politiques environnementales.

En *Suisse*, dans l'affaire *KlimaSeniorinnen Schweiz*, le Tribunal fédéral a souligné qu'aucune suite ne pouvait être donnée par voie judiciaire aux demandes des requérantes, qui exigeaient plutôt des moyens politiques. Le système suisse, avec ses instruments démocratiques, offre suffisamment de possibilités à cette fin.

4. Vérification du fait que les autorités nationales se sont conformées aux exigences climatiques pertinentes

La question 22 s'intéresse aux affaires dans lesquelles les juridictions nationales ont examiné si les autorités nationales compétentes (que ce soit au niveau législatif, exécutif ou judiciaire) se sont conformées aux exigences pertinentes résultant du cadre climatique national. Les réponses à cette question sont aussi relativement partagées. La majorité des juridictions déclarent ne pas avoir été confrontées à de tels problèmes les dernières années. Dix d'entre elles expliquent cependant qu'elles ont été invitées à se pencher sur les actions des autorités nationales à cet égard.

En *Grèce*, la légalité du schéma directeur du plan d'aménagement urbain de l'ancien aéroport international d'Athènes a donné lieu à plusieurs affaires. Dans ce cadre, la Cour a affirmé que les autorités administratives compétentes avaient pris en compte le « paramètre du





changement climatique » avant de promulguer l'acte administratif approuvant les conditions environnementales du projet.

En *République tchèque*, dans la deuxième affaire *Klimatická žaloba*, la Cour administrative suprême s'est penchée sur la question de savoir si les ministères s'étaient conformés aux exigences pertinentes résultant du cadre climatique national et de l'UE dans plusieurs domaines, comme les transports et le secteur UTCATF. La Cour a notamment constaté que si l'État n'était pas sur la bonne voie pour se conformer aux exigences de l'UE, le délai n'avait pas encore expiré. L'inactivité ne constituait dès lors pas une interférence illégale et le pourvoi en cassation a été rejeté.

En *Estonie*, une organisation de protection de l'environnement a contesté le permis de construire d'une usine de production de pétrole de schiste (affaire n° 3-20-771/113). Son argument principal était que la construction de l'usine allait à l'encontre de l'objectif de neutralité climatique. La Chambre de droit administratif de la Cour suprême a déclaré que l'impératif constitutionnel de préserver l'environnement et les ressources naturelles constituait le socle de l'obligation de l'État de limiter et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, en vue d'atténuer le réchauffement climatique. La Cour suprême a estimé que l'incidence climatique de l'exploitation de l'usine devait être évaluée de manière préliminaire, avant toute délivrance du permis de construire, dans l'hypothèse où ce dernier était accordé avant le permis environnemental intégré. Si les activités planifiées entraînaient l'impossibilité d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, elles auraient indubitablement une incidence environnementale importante. Plus la probabilité et l'intensité des atteintes à la réalisation des objectifs climatiques sont élevées, plus les intérêts justifiant ces activités doivent être importants. La Cour suprême a aussi souligné que les questions essentielles liées à l'obligation de limiter les émissions de gaz à effet de serre doivent être tranchées par le législateur sur la base des meilleures informations scientifiques disponibles, ainsi que des obligations internationales de l'Estonie. La Constitution oblige l'État estonien à contribuer de manière proportionnelle à la réalisation de l'objectif de l'Accord de Paris sur le climat. Il s'impose, à cette fin, d'établir un plan réaliste et juridiquement contraignant d'allocation des émissions par étape et par secteur en vue d'atteindre la neutralité climatique. La Cour suprême a ordonné à la municipalité d'évaluer les incidences environnementales qui n'avaient pas été correctement évaluées, et de prendre une nouvelle décision sur la demande de permis de construire.

En *France*, l'utilité publique d'un projet de rocade, contestée en raison des émissions supplémentaires de CO₂ qu'il générerait, a fait l'objet d'une affaire. Le surplus étant extrêmement limité par rapport aux émissions nationales, il ne pouvait toutefois pas conduire en soi à l'illégalité du projet.

En *Irlande*, l'affaire *Friends of the Irish Environment* a abouti à l'annulation du plan de lutte contre le changement climatique. Les dispositions de la Loi de 2015 sur le climat et le développement à faible émission de carbone (Climate Action and Low Carbon Development Act) ne précisaient en effet pas suffisamment les mesures politiques nécessaires pour passer d'ici 2050 à une économie à faible émission de carbone, climatiquement résiliente et durable sur le plan environnemental. L'affaire *Friends of the Irish Environment* démontre le rôle essentiel que les cours supérieures peuvent jouer dans l'examen des politiques climatiques gouvernementales transposées dans la législation. Lorsqu'elles se livrent à une interprétation





de la législation, les juridictions peuvent vérifier si l'État respecte les budgets carbone ou les objectifs de réduction des émissions qu'il s'est lui-même imposé. Les actions sur la base de la loi rappellent au Gouvernement que l'objectif qu'il choisit de se fixer dans le cadre de la Loi irlandaise sur le climat (inspirée de l'Accord de Paris) est contraignant. L'expertise du pouvoir judiciaire en matière d'interprétation des lois fait qu'il est particulièrement bien placé pour évaluer si les actions du Gouvernement sont conformes aux objectifs législatifs, sur la base de normes objectives telles que « le membre raisonnable et intéressé du public ».

Au Royaume-Uni, *inter alia*, la Supreme court a conclu que l'Accord de Paris n'avait pas été incorporé au droit britannique et ne faisait donc pas partie du cadre climatique national, malgré sa ratification par le Royaume-Uni.

5. L'incidence de l'affaire *KlimaSeniorinnen Schweiz c. Suisse* au niveau national

La question était de savoir si le récent arrêt de la CourEDH dans l'affaire *KlimaSeniorinnen Schweiz c. Suisse* avait déjà eu une incidence au niveau national et, en particulier, s'il avait eu pour conséquence que de nouvelles affaires soient portées devant les juridictions nationales. Il ressort de la plupart des réponses que rien de tel n'a encore été observé au niveau national, en particulier au niveau des juridictions administratives suprêmes.

Dans certaines juridictions, l'arrêt *KlimaSeniorinnen* a toutefois déjà été invoqué dans des affaires pendantes. Il a aussi été appliqué dans des décisions rendues après l'arrêt de la CourEDH. Un certain nombre de juridictions reconnaissent par ailleurs l'importance que pourrait avoir cet arrêt à l'avenir, dans le cadre des actions en justice relatives au climat.

En République tchèque, dans le second arrêt rendu dans l'affaire *Klimatická žaloba*, la Cour administrative suprême s'est penchée sur les exigences de la CourEDH et a évalué si les procédures d'atténuation étaient suffisantes. Simultanément, cependant, la Cour a constaté que la situation faisant l'objet de l'action climatique qui lui était soumise différait de celle de l'affaire *KlimaSeniorinnen*. Il s'imposait en effet aussi d'évaluer la législation et les mécanismes de contrôle de l'UE. L'engagement collectif actuel de l'UE de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990 se reflète à la fois dans le droit dérivé de l'UE et dans les obligations des États membres. Même si les conclusions de la CourEDH ont été prises en compte, la Cour administrative suprême n'a pas identifié d'obligation pour l'État de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de plus de 80 %, comme l'ont demandé les requérants.

En Norvège, l'arrêt *KlimaSeniorinnen* a été invoqué au moins une fois, dans une affaire pendante devant le Comité des appels de la Cour suprême. Celle-ci a trait au recours à des injonctions temporaires pour prévenir ou suspendre des activités pétrolières planifiées.

Au Royaume-Uni, l'arrêt *KlimaSeniorinnen* n'a pas été cité ni invoqué devant la Supreme Court. Il a par contre été pris en considération dans le cadre d'une décision rendue en première instance. Dans cette affaire, la juridiction a estimé que la proposition du secrétaire d'État, ainsi que les délais relatifs à l'adaptation au changement climatique qui y étaient repris, n'étaient pas illégaux et s'inscrivaient dans le cadre de l'ample marge d'appréciation dont celui-ci disposait en l'espèce.





En *Finlande*, une coalition de six organisations finlandaises de protection de l'environnement et des droits de l'homme a intenté une nouvelle action en justice contre le Gouvernement finlandais devant la Cour administrative suprême. Référence est faite, dans les conclusions, à l'affaire *KlimaSeniorinnen*. La Cour a certes pris connaissance des recours s'appuyant sur l'affaire *KlimaSeniorinnen*, mais elle a rejeté la seconde affaire climatique contre le Gouvernement finlandais. Elle a déclaré qu'il était trop tôt pour se prononcer sur le caractère insuffisant des politiques gouvernementales pour atteindre les objectifs climatiques. Dès lors, les actions du Gouvernement ne peuvent pas à ce stade être considérées comme illégales. Il pourrait en aller autrement si les mesures ne sont pas couronnées de succès.

Au *Portugal*, la Cour suprême de justice s'est référée à l'affaire *KlimaSeniorinnen* dans son récent arrêt rendu à la suite d'une *actio popularis* intentée par trois associations de protection de l'environnement contre l'État portugais.

En *Allemagne*, des actions sont en cours contre une décision de la Cour administrative d'appel de Berlin-Brandebourg, dans le cadre desquelles la jurisprudence de la CourEDH doit être prise en compte.

Aux *Pays-Bas*, l'affaire *KlimaSeniorinnen* n'a pas encore entraîné un afflux de nouvelles affaires devant la Section du contentieux administratif. En vertu de la nouvelle Loi sur l'environnement et la planification, l'atténuation du changement climatique fait partie des intérêts à prendre en compte. Cela pourrait avoir pour conséquence que l'arrêt *KlimaSeniorinnen* soit pertinent dans un plus grand nombre d'affaires. Si l'on s'intéresse à l'incidence de cet arrêt aux Pays-Bas, on peut avancer qu'elle n'a pas été très importante jusqu'à présent, dans la pratique. En effet, la Cour suprême avait déjà conclu, dans l'arrêt *Urgenda*, que l'État avait l'obligation légale d'atténuer le changement climatique. Néanmoins, le fait que la décision de la CourEDH aille dans le sens de l'arrêt *Urgenda* jouera indubitablement dans le cadre des nouveaux litiges relatifs au changement climatique.

En *Espagne*, l'affaire *KlimaSeniorinnen* n'a pas encore eu d'incidence directe sur de nouvelles affaires spécifiques portées devant la Cour suprême espagnole. Elle a toutefois certainement influencé le paysage juridique plus large dans lequel s'inscrivent le changement climatique et les droits de l'homme. Cette affaire a créé un précédent pour que les individus tiennent les gouvernements responsables de leurs politiques climatiques en invoquant les droits de l'homme. Elle a également démontré que le changement climatique pouvait avoir une incidence significative sur les droits des individus, y compris leur droit à la vie.

6. Différences entre les questions juridiques suscitées par les affaires relatives au changement climatique et les affaires environnementales

La question 24 vise à comprendre les expériences des juridictions nationales en ce qui concerne les affaires relatives au changement climatique, d'une part, et les affaires environnementales, de l'autre. Il s'agit notamment de déterminer s'il existe des différences entre les questions juridiques soulevées dans ces deux domaines juridiques étroitement liés mais distincts. En raison de l'expérience limitée voire inexistante relative aux affaires de changement climatique, à ce jour, une





nette majorité des réponses (20) sont négatives. Un certain nombre de juridictions perçoivent toutefois certaines différences.

En *France*, le changement climatique diffère des autres questions environnementales en ce qu'il s'agit d'un problème systémique, qui met au défi l'État d'organiser tous les outils de politique publique pour respecter ses engagements climatiques. Le contentieux environnemental implique typiquement une pollution ciblée ou un risque de dommages environnementaux pour un site ou une espèce spécifique, ce qui restreint les questions soumises au juge.

En *Espagne*, si le changement climatique et les questions environnementales sont étroitement liés, des questions juridiques distinctes ont été soulevées devant la Cour suprême espagnole dans ces domaines. Les affaires de changement climatique ont trait à des problèmes systémiques à long terme qui imposent de prendre en compte les générations futures et l'incidence mondiale des politiques nationales. Elles impliquent souvent de réunir des preuves scientifiques complexes. Un recoupement avec le droit international, en particulier les traités sur le climat et les droits de l'homme, est aussi observé. Les questions environnementales, en revanche, sont souvent des questions spécifiques, localisées, liées à un projet particulier. Ces affaires sont principalement liées aux lois et réglementations environnementales nationales, bien que le droit de l'UE et les traités internationaux puissent également être invoqués. Elles impliquent souvent de trouver un équilibre entre des intérêts concurrents, comme le développement économique et la protection de l'environnement.

En *Lituanie*, le constat est similaire. Dans ce pays aussi, les litiges relatifs au changement climatique peuvent impliquer des défis d'intérêt public plus vastes. Les affaires environnementales découlent plus souvent d'actions intentées par des personnes ou entités directement affectées.

En *Roumanie*, les problèmes juridiques que soulève le changement climatique divergent des questions environnementales abordées jusqu'à présent par les juridictions roumaines, tant en ce qui concerne leurs spécificités que l'approche des juridictions. Le changement climatique implique des questions juridiques liées aux émissions de gaz à effet de serre, au réchauffement climatique et à la nécessité de mettre en œuvre des mesures à long terme et à grande échelle pour réduire l'incidence des activités humaines sur le climat. Les actions en justice dans ce domaine tendent à aborder des questions telles que l'inefficacité des politiques publiques en matière de réduction des émissions, le respect des engagements internationaux (comme l'Accord de Paris) et la protection des droits fondamentaux menacés par le changement climatique. Les problèmes environnementaux abordés jusqu'à présent par les juridictions roumaines se concentrent généralement sur les incidences locales et immédiates sur la santé et la qualité de vie, tels que la pollution de l'air et de l'eau, la déforestation illégale et la gestion des déchets. Ces affaires visent à corriger ou à prévenir les incidences négatives directes sur l'environnement et la santé humaine. Il s'agit plutôt d'actions à plus petite échelle, ciblant des projets concrets (comme une usine polluante, l'exploitation forestière illégale dans une région spécifique).

En *République tchèque*, la principale différence réside dans la question de la responsabilité partagée des États membres dans les litiges relatifs au changement climatique. Dans le premier arrêt tchèque en matière de changement climatique, la Cour administrative suprême a statué que la réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre constituait un





engagement pour l'UE dans son ensemble, qui n'était pas ventilé entre les États membres. La recevabilité de l'action contre le Gouvernement et des ministères spécifiques constitue un autre aspect important des litiges relatifs au changement climatique.

En *Croatie*, l'examen de la conformité d'un permis à la Loi sur la protection de l'environnement se limite au risque que les émissions de l'activité requérant le permis représentent en termes de pollution de l'environnement. On ne trouve dans la Loi sur le climat qu'un système de planification spécifique pour la politique en matière de changement climatique. Il n'existe actuellement aucun lien législatif entre la Loi sur le climat et la Loi sur la protection de l'environnement. De manière générale, les droits des générations futures ne sont pas fréquemment invoqués en matière de permis environnementaux.

Il en va de même en *Finlande*, à ceci près que l'argumentation concernant les questions relatives au climat a augmenté les cinq dernières années, en ce compris dans le contexte des affaires environnementales. Des considérations climatiques ont par ailleurs été indirectement abordées dans certaines affaires importantes ayant trait à la délivrance de permis environnementaux (comme une usine de pâte à papier ou un projet minier), par exemple en ce qui concerne la diminution des puits de carbone forestiers. Dans la plupart des cas, la juridiction n'a pu se prononcer sur ces considérations, compte tenu de la loi applicable.

En *Italie*, les problèmes que pose le changement climatique induisent une « hiérarchie des intérêts », dans laquelle l'intérêt environnemental occupe une position prioritaire, par rapport à d'autres intérêts potentiellement antagonistes. Par le passé, spécialement en ce qui concerne l'installation d'infrastructures de production d'énergie à partir de sources renouvelables, les impératifs de protection de l'environnement étaient jugés secondaires, par rapport à ceux de simple préservation de la configuration du territoire. Cette approche est en train de devenir désuète, surtout depuis l'amendement de la Constitution. La notion de légitimité de l'acte administratif a en outre été élargie, afin de permettre au juge administratif d'exercer un contrôle plus poussé.

En *Grèce*, la principale différence concerne les questions juridiques soulevées par le changement climatique qui sont par nature sibyllines, à défaut d'être liées à des mesures législatives ou administratives spécifiques. Plus que les litiges environnementaux, le contentieux relatif au changement climatique touche par ailleurs de manière intense à la délicate question des relations entre pouvoir législatif et judiciaire, ainsi qu'au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.





B. RENVOIS SOMMAIRES D'ÉTRANGERS À LA FRONTIÈRE OU PEU APRÈS LEUR ENTRÉE SUR LE TERRITOIRE (REFOULEMENTS)

Les questions 25 à 28 explorent le paysage juridique national en matière de renvois sommaires d'étrangers à la frontière ou peu après leur entrée sur le territoire ; ce qu'on appelle les refoulements. Cette section vise à examiner de plus près les développements législatifs et jurisprudentiels nationaux sur des questions telles que la migration instrumentalisée. L'accent est également mis sur l'incidence au niveau national de la jurisprudence de la CourEDH en matière d'expulsion collective (interdite en vertu de l'article 4 du Protocole n° 4).

Les réponses révèlent que, même si le fardeau des flux migratoires irréguliers et, dans certains cas, instrumentalisés, est surtout supporté par un certain nombre de juridictions, principalement en raison de leur situation géographique, les préoccupations liées à ce phénomène sont partagées par de nombreuses autres. Il s'agit de trouver un équilibre entre les considérations légitimes de sécurité d'États souverains confrontés à des activités hostiles orchestrées par d'autres acteurs étatiques, d'une part, et les obligations découlant des droits de l'homme universels définis dans la jurisprudence de la CourEDH, de l'autre.

1. Existence d'une législation nationale spécifique relative à la migration « instrumentalisée » et/ou à l'entrée en masse d'étrangers

La question 25 du questionnaire vise à savoir si une législation spéciale a été promulguée au niveau national, dans le but spécifique de faire face aux problèmes liés à la migration dite instrumentalisée ou à des tentatives d'entrée en masse d'étrangers.

La majorité des 34 répondants indiquent qu'aucune législation spécifique de ce type n'existe dans leur juridiction. Dans un certain nombre de réponses, des détails sont toutefois fournis sur d'autres mesures législatives prises récemment en vue de restreindre ou de mieux contrôler les flux migratoires, même si sans lien spécifique avec les questions abordées. Nombre de répondants reconnaissent par ailleurs les questions juridiques complexes liées à l'instrumentalisation de la migration. Un certain nombre d'entre eux font toutefois aussi référence à la nature absolue du principe de non-refoulement et à l'exigence légale contraignante d'évaluer chaque demande individuellement.

Des mesures spécifiques ont également été adoptées dans un certain nombre de juridictions.

*En Espagne, certains textes législatifs nationaux spécifiques traitent du renvoi sommaire des étrangers à la frontière. Il en va tout particulièrement ainsi de la Dixième disposition supplémentaire de la Loi organique 4/2000 concernant les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale. Cette disposition, ajoutée en 2015, s'applique spécifiquement aux frontières de Ceuta et Melilla, des enclaves espagnoles en Afrique du Nord souvent soumises à une forte pression migratoire. Ce que l'on appelle communément les *devoluciones en caliente* (littéralement les « renvois à chaud », soit les renvois sommaires), sont autorisés en vertu de cette loi, ce qui permet le renvoi immédiat de personnes tentant*





une entrée non autorisée en violant la sécurité mise en place aux frontières. En vertu de la Dixième disposition supplémentaire, les renvois doivent avoir lieu dans le respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme et inclure une protection spéciale pour les individus vulnérables, comme les mineurs et les personnes requérant une protection internationale. Ce processus n'inclut toutefois pas d'évaluations individuelles à la frontière, ce qui génère des tensions avec l'article 4 du Protocole n° 4 de la CEDH, qui interdit l'expulsion collective des étrangers. Dans l'affaire *N.D. et N.T. c. Espagne*, la CourEDH a évalué ces renvois et conclut que, lorsque les individus évitent les points d'entrée réguliers, l'État peut légalement procéder à des renvois immédiats, à condition que les personnes refoulées disposent de voies d'entrée légales et de recours suffisants dans l'État qui les reçoit. La Cour constitutionnelle a par ailleurs déclaré que cette disposition était conforme à la Constitution. La législation espagnole ne contient pas actuellement de dispositions explicites concernant la « migration instrumentalisée » ou les flux migratoires susceptibles d'être utilisés par des pays tiers pour déstabiliser l'Espagne ou l'UE. La législation est toutefois conçue de manière à permettre des réponses sécuritaires aux tentatives d'entrée massives à la frontière, à condition que les droits fondamentaux soient respectés. Cela permet une approche plus rationalisée face à de grands groupes. Dans la même logique, l'Espagne a conclu des accords bilatéraux avec les pays voisins, comme le Maroc et l'Algérie, pour leur renvoyer leurs ressortissants lorsqu'ils sont appréhendés sur le territoire espagnol. Le renvoi rapide des migrants est ainsi facilité, en particulier en cas d'arrivées massives. Ces accords et les procédures qu'ils établissent sont toutefois aussi soumis à un contrôle judiciaire et doivent respecter les droits et garanties fondamentaux.

En *Estonie*, les renvois sommaires d'étrangers à la frontière sont régis par la Loi sur les frontières de l'État, qui vise à prévenir et gérer l'immigration de masse, en ce compris la migration instrumentalisée. Selon les dispositions législatives nationales, en cas d'urgence causée par une immigration massive et de menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale, le Conseil de la police et des gardes-frontières peut renvoyer un étranger, ayant franchi illégalement la frontière, vers l'État étranger d'où il est arrivé, sans émettre d'ordre de quitter le territoire ni se prononcer sur l'interdiction d'entrée, si cette personne aurait pu entrer en Estonie par un point de passage frontalier ouvert. En cas d'urgence causée par une immigration massive, le Conseil de la police et des gardes-frontières peut refuser de recevoir une demande de protection internationale si elle n'a pas été déposée à l'endroit déterminé par ledit conseil. Le principe de non-refoulement doit toutefois être pris en compte lors du renvoi. Un étranger peut par ailleurs aussi être admis pour des raisons humanitaires. Les étrangers peuvent contester leur renvoi conformément aux règles applicables dans les procédures judiciaires administratives, mais sans effet suspensif, à moins que la juridiction n'en juge autrement.

En Finlande, la Loi sur les mesures temporaires de lutte contre l'instrumentalisation des migrants est entrée en vigueur en juillet 2024. Pensée comme une mesure à durée limitée, elle ne devrait demeurer en vigueur que pendant un an. Elle a été adoptée comme une dérogation limitée à la Constitution, dans le cadre d'une procédure de ratification spécifique requérant un quorum parlementaire plus élevé (5/6e) qu'une loi normale. On y retrouve les conditions dans lesquelles le Gouvernement peut décider, en séance plénière, de restreindre la réception des demandes de protection internationale dans une zone limitée, aux frontières nationales finlandaises et à proximité immédiate, pour une durée maximale d'un mois chaque fois. Comme stipulé à son article 1, la loi vise à lutter contre les efforts déployés par un État





étranger pour exercer une influence sur la Finlande en exploitant les migrants. Si la décision est prise de restreindre la réception des demandes, l'article 4 de la Loi prévoit qu'« un migrant qui est exploité dans le but d'exercer une influence » est empêché de pénétrer dans le pays. Si une telle personne est déjà entrée dans le pays, elle doit en être éloignée sans délai et encadrée pour se rendre à un endroit où les demandes de protection internationale sont reçues.

La Loi contient toutefois certaines dérogations pour les enfants, les personnes handicapées et d'autres individus se trouvant dans une situation particulièrement vulnérable. Une demande d'asile peut en outre être déposée s'il est établi ou si la personne fait état de circonstances dont il ressort de manière évidente qu'elle court un risque réel d'être soumise à la peine de mort, à la torture ou à d'autres traitements portant atteinte à la dignité humaine, en premier lieu dans l'État d'où elle est arrivée. La Loi ne prévoit pas la possibilité d'un contrôle judiciaire si l'entrée est refusée ou si une personne est refoulée. Le droit de demander un réexamen par l'Autorité des gardes-frontières est certes prévu, mais cette décision ne peut faire l'objet d'un appel. Aucune décision du Gouvernement visant à appliquer les dispositions susmentionnées n'a été prise à ce jour.

En *Lettonie*, le Cabinet des ministres a promulgué en 2021 une Ordonnance déclarant une situation d'urgence résultant de l'énorme augmentation du franchissement illégal de la frontière avec la Biélorussie. L'état d'urgence a ensuite été prolongé à plusieurs reprises. En vertu de l'Ordonnance, *inter alia*, les demandes de protection internationale ne pouvaient être acceptées ni par les gardes-frontières ni par aucune autre institution sur le territoire où la situation d'urgence était déclarée. Le corps des gardes-frontières, les forces armées et la police nationale se voyaient par ailleurs notamment accorder le droit d'empêcher les personnes de franchir illégalement la frontière et de leur ordonner de retourner dans le pays à partir duquel elles tentaient de franchir la frontière. Si nécessaire, dans une situation d'extrême nécessité, elles pouvaient utiliser la force physique et des moyens spéciaux pour assurer l'exécution des ordres qui leur étaient donnés. La légalité de l'Ordonnance a été contestée devant le tribunal administratif de district, en particulier en ce qui concerne l'interdiction d'accepter et d'enregistrer les demandes d'asile. Cette juridiction, renvoyant à l'arrêt *N.D. et N.T. c. Espagne*, a conclu que l'Ordonnance était disproportionnée parce qu'elle limitait le droit des requérants de demander l'asile, et qu'elle violait le principe de non-refoulement et l'interdiction des expulsions collectives. Compte tenu de ce jugement, l'Ordonnance a été modifiée de telle sorte que le paragraphe litigieux ne s'appliquait pas aux points de passage frontaliers situés dans certains territoires ni au centre d'hébergement des gardes-frontières pour les étrangers détenus. Suite à l'expiration de l'Ordonnance, la Loi sur les gardes-frontières de l'État a été complétée en 2023. Un garde-frontière dispose désormais du droit d'empêcher toute personne d'entrer dans le pays à un endroit et à un moment qui ne sont pas prévus à cet effet, et de recourir à la force physique pour ce faire.

En *Slovénie*, des dispositions spécifiques permettent de faire face à une « crise migratoire complexe ». On entend par-là la situation dans laquelle un très grand nombre d'étrangers pénètrent dans une ou plusieurs régions de la République de Slovénie et expriment leur intention de demander une protection internationale. Conformément à l'article 10a de la Loi sur les étrangers, le Gouvernement slovène, sur la base de l'évaluation du ministère de l'Intérieur et compte tenu du principe de proportionnalité et du niveau de menace pour les valeurs protégées par la Constitution, a le pouvoir de proposer la mise en œuvre des mesures





visées à l'article 10b. L'Assemblée nationale se prononce alors sur ces mesures, dont l'adoption se fait à la majorité de l'ensemble de ses membres. Ces mesures peuvent être mises en place pour une durée maximale de six mois, avec possibilité de prolongation. Le Gouvernement est, par ailleurs, tenu d'informer divers organismes internationaux, comme le Conseil de l'Europe et les Nations Unies, de l'introduction et de la fin de ces mesures. Si l'application des mesures de l'article 10b est approuvée par l'Assemblée nationale, la police a le pouvoir de refuser l'entrée de l'étranger à la frontière nationale et, s'il est déjà entré illégalement en Slovénie, de le reconduire à la frontière nationale et de le refouler dans le pays voisin sûr à partir duquel l'étranger est entré en Slovénie, suivant une procédure simplifiée. À cet égard, la Loi confère à la police le pouvoir de procéder à un examen sommaire de l'intention de l'étranger de demander une protection internationale et de rendre une décision de rejet. Cette décision est susceptible d'appel, sans que son exécution soit suspendue. La mesure ne peut toutefois pas être appliquée, et l'étranger doit être autorisé à déposer une demande de protection internationale, si les procédures de protection internationale et les conditions d'accueil du pays voisin d'où est arrivé l'étranger présentent de telles lacunes systémiques qu'il existe un risque de torture, voire de traitement inhumain ou dégradant. La mesure est également interdite si l'étranger peut donner des motifs individuels bien fondés dont il ressort qu'il court probablement le risque réel de subir un tel traitement dans le pays voisin et qu'il a des raisons valables de ne pas y chercher protection. La mesure ne peut pas non plus être appliquée si l'état de santé de l'étranger ou des membres de sa famille empêchent clairement de les renvoyer dans le pays voisin. Il en va de même si l'étranger est considéré comme un mineur non accompagné. Relevons aussi que ces dispositions relatives à la crise migratoire complexe n'ont pas été activées à ce jour en Slovénie.

En *Autriche*, des dispositions spéciales de préservation de l'ordre public et de protection de la sécurité intérieure pendant les contrôles aux frontières sont entrées en vigueur en 2016. Elles n'ont toutefois pas été appliquées à ce jour. Ces dispositions spéciales modifient les possibilités de demande de protection internationale ainsi que l'octroi d'une protection *de facto* contre l'expulsion. En vertu de celles-ci, les demandes de protection internationale des étrangers qui ne sont pas autorisés à entrer et à résider sur le territoire fédéral doivent généralement être déposées en personne, au moment du passage de la frontière. Après ce dépôt, les fonctionnaires déterminent l'admissibilité d'un refus d'entrée, d'un rejet à la frontière ou d'un éloignement, avant de s'interroger sur la recevabilité d'une demande de protection internationale. Le cas échéant, l'étranger se voit refuser l'entrée, il est rejeté à la frontière ou des mesures d'éloignement sont mises en œuvre. Les étrangers ne bénéficient donc pas d'une protection *de facto* contre l'expulsion, dans ce cas.

En *Pologne* aucune législation spécifique n'est applicable aux renvois d'étrangers dans les situations où l'entrée est tentée en masse ou dans le cas de migration instrumentalisée. Cependant, dans le cadre de la situation à la frontière avec la Biélorussie, certaines modifications ont été apportées à la législation, pour permettre le renvoi des étrangers à la frontière. Plus spécifiquement, un nouvel instrument, permettant l'expulsion, est mis en œuvre : un ordre de quitter la Pologne après que l'étranger a franchi la frontière de manière illégale. Cet « ordre de quitter le territoire » est assorti d'une interdiction de réadmission couvrant l'espace Schengen. L'Office des étrangers dispose par ailleurs du pouvoir de rejeter sans l'examiner toute demande de protection internationale introduite par des étrangers ayant franchi la frontière illégalement. Il y a cependant une exception à cette règle : la





demande n'est pas rejetée sans examen si la personne qui l'introduit est venue directement du territoire où sa vie ou sa liberté a été menacée, qu'elle a présenté des motifs valables d'entrée illégale, et qu'elle a demandé une protection internationale immédiatement après avoir franchi la frontière. Qui plus est, le règlement du ministre polonais de l'Intérieur et de l'Administration de 2020 sur la suspension ou la restriction temporaire du trafic frontalier à certains points de passage frontaliers permet des refoulements immédiats sans adopter de décision formelle. Le Tribunal administratif de Bialystok a toutefois refusé d'appliquer les dispositions de ce règlement, en arguant que l'expulsion d'étrangers sur la base de ce texte n'était pas conforme à la Constitution polonaise ni à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

En Grèce, les flux migratoires de masse sont spécifiquement définis dans la législation nationale (« l'arrivée d'un nombre significatif de personnes déplacées, provenant d'un pays ou d'une zone géographique désignée, que leur arrivée soit spontanée ou assistée, par exemple dans le cadre d'un programme d'évacuation »). Aucune disposition nationale ne permet toutefois aux autorités de prendre des mesures pour prévenir ou inverser ces flux. Considérant que le pays était confronté au phénomène de la migration instrumentalisée, le Gouvernement a toutefois promulgué un décret (techniquement, un « acte à contenu législatif », prévu par la Constitution) en 2020 pour faire face à une « menace asymétrique pour la sécurité du pays, sortant du cadre justifiant, en droit international et en droit de l'UE, la procédure d'asile, conjuguée à l'impossibilité objective absolue d'examiner dans un délai raisonnable les demandes d'asile qui résulteraient des entrées illégales massives dans le pays ». En vertu de ce décret, les demandes d'asile de personnes entrées illégalement dans le pays ont été suspendues pendant un mois. Ces étrangers devaient être renvoyés, sans être enregistrés, dans leur pays d'origine ou dont ils avaient la nationalité. Ni le décret ni aucun acte administratif individuel reposant sur celui-ci n'a été contesté devant le Conseil d'État.

En Italie, référence est faite à une question d'actualité, celle de la notion de « pays d'origine sûr », en relation avec l'accord conclu entre l'Italie et l'Albanie. Actuellement, en vertu de la législation italienne : « un pays d'origine sûr, au sens du présent article, ne peut être considéré comme tel pour le demandeur que s'il ou elle a la nationalité de ce pays ou est un apatride qui avait auparavant sa résidence habituelle dans ce pays, et n'a pas invoqué de motifs sérieux permettant de considérer que ce pays n'est pas un pays d'origine sûr en raison des circonstances particulières dans lesquelles il se trouve. » En vertu du récent accord conclu avec l'Albanie, les migrants secourus en mer Méditerranée sont transférés, dans la mesure où ils ne sont pas jugés vulnérables, vers des centres en Albanie. L'accord concerne les personnes interceptées lors de passages frontaliers non autorisés et secourues en mer par les garde-côtes, la police des frontières et la marine de la république italienne. En vertu de celui-ci, ces personnes sont emmenées vers des plates-formes d'accueil situées sur le territoire albanais en vue de procédures d'identification. Le transfert vers ces centres des demandeurs d'asile auxquels s'appliquent les procédures frontalières, ainsi que de tous ceux qui ne demandent pas l'asile ou dont la demande est jugée irrecevable, est également prévu. Ces derniers séjournent dans le centre jusqu'à leur expulsion du territoire. En vertu de l'accord, deux centres d'accueil sont construits et gérés en Albanie, sous la responsabilité des autorités italiennes. Les migrants arrêtés à la frontière italienne n'y sont transférés et hébergés que le temps nécessaire pour les procédures de passage des frontières ou de rapatriement prévues par la législation italienne et européenne. Après le transfert vers l'Albanie, les autorités





policières italiennes compétentes émettent un décret ordonnant la détention du migrant dans l'un des centres d'accueil albanais, ledit décret devant alors être validé par la juridiction civile compétente. À plusieurs reprises, les derniers temps, les juridictions civiles n'ont pas validé ces décrets, pour des motifs liés à la notion de « pays d'origine sûr ». La question de savoir si l'Albanie ou l'un des pays énumérés dans la disposition pertinente peut être considéré comme un « pays d'origine sûr » continue en particulier à générer des doutes. À l'appui de ces ordonnances, les juridictions civiles ont invoqué les critères définis par la CJUE pour l'identification des « pays d'origine sûrs », en particulier son arrêt du 4 octobre 2024, dans l'affaire C-406/22. Elles remettent donc en question le fait que les « pays d'origine sûrs » puissent être prédéterminés par la loi, indépendamment d'une évaluation concrète des circonstances de l'affaire. Dans plus d'une affaire, les juridictions civiles ont dès lors saisi la CJUE, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 267 TFUE, pour que celle-ci se prononce sur la conformité au droit européen de la « liste de pays d'origine sûrs ».

2. Jurisprudence nationale relative au renvoi sommaire allégué d'étrangers

La question 26 a trait aux expériences pratiques des juridictions répondantes en matière de renvoi sommaire allégué d'étrangers. Les affaires dans lesquelles la notion d'expulsion collective, reprise à l'article 4 du Protocole n° 4, a été invoquée et/ou appliquée au niveau national sont examinées ici.

Il convient tout d'abord de noter que toutes les juridictions répondantes ne sont pas compétentes en matière de droit de l'immigration, ou seulement pour certains domaines de celui-ci⁴. L'accent est donc mis uniquement sur les juridictions qui se disent compétentes pour les questions sur lesquelles nous nous concentrons.

En *Espagne*, un récent jugement (STS 114/2024 - ECLI :ES :TS :2024:114) constitue l'affaire de référence en la matière. Dans cet arrêt, la Chambre administrative de la Cour suprême a confirmé que le renvoi de mineurs marocains de Ceuta au Maroc, effectué par les autorités espagnoles en août 2021, était illégal en raison du « mépris total » des exigences de la Loi espagnole sur l'immigration. Elle a par ailleurs confirmé que les droits des mineurs à l'intégrité physique et morale avaient été violés lors de leur renvoi au Maroc. L'administration n'a pas évalué l'intérêt supérieur des mineurs ni pris en compte leur situation individuelle. La Cour suprême a reconnu la gravité des événements survenus à Ceuta les 17 et 18 mai 2021, lorsqu'environ 12 000 personnes, dont environ 1 500 mineurs, sont entrées en masse et

⁴ En *Suède*, la Cour administrative suprême n'est pas compétente en matière de droit de l'immigration. En *Italie*, la compétence des juridictions administratives est limitée aux mesures relatives aux permis de séjour. La compétence pour les expulsions était auparavant réservée aux juridictions de droit commun. Depuis 2023, toutefois, la compétence pour les actes de rejet immédiat à la frontière est dévolue au juge administratif. Les juridictions de droit commun demeurent cependant compétentes en matière de protection internationale et d'asile, et, par conséquent, dans le cadre des procédures d'expulsion sommaire. En *Hongrie*, la loi hongroise fait la distinction entre les affaires d'immigration et d'asile, et la Kúria ne peut se prononcer sur les décisions en matière d'asile. En *Roumanie*, la Haute cour n'est pas compétente pour régler les litiges relatifs au recours contre les décisions de renvoi des étrangers. L'arrêt de la Cour d'appel statuant sur la légalité de ces actes administratifs est en effet définitif. En *Lettonie*, dans la plupart des cas, le Département des affaires administratives de la Cour suprême n'est pas compétent en matière d'immigration. Les affaires ayant trait à l'immigration sont portées devant le tribunal administratif de district.





illégalement en Espagne. Elle a relevé que cela représentait un défi extraordinaire, tant pour l'État que pour la communauté autonome. La Cour suprême a toutefois précisé que le litige portait sur la question de savoir si l'accord Espagne-Maroc du 6 mars 2007 suffisait à justifier le renvoi des mineurs au Maroc, ou s'il fallait de surcroît suivre les procédures établies dans les lois nationales, qui requièrent des procédures administratives individualisées, des informations sur chaque personne affectée, une audience si l'individu concerné a la maturité suffisante, et l'intervention du ministère public. Elle a conclu que l'accord de 2007 ne constituait pas, en soi, un fondement juridique suffisant pour décider du renvoi de mineurs, principalement parce que ce texte ne définit aucune exigence procédurale. Par conséquent, comme dans toute autre action administrative, en particulier si celle-ci est susceptible d'affecter des droits fondamentaux, les autorités espagnoles sont tenues d'agir en suivant la procédure administrative correspondante, pour garantir la légalité et l'exactitude de leur décision et sauvegarder les intérêts des parties concernées. En l'espèce, les procédures applicables sont celles que régit la Loi sur l'immigration et ses règlements d'application. À lire l'arrêt, l'invocation de circonstances exceptionnelles par les appelants est « abstraite », attendu qu'elle ne justifie pas l'inaction complète de l'administration. Ce qui pourrait initialement sembler compréhensible le devient moins lorsque la situation persiste. Une interprétation clémente de la légalité, voire une renonciation au respect des exigences légales, ne peut dès lors être justifiée par l'invocation de circonstances exceptionnelles.

En *Pologne*, la Cour administrative suprême applique dans ses arrêts l'article 4 du Protocole n° 4 (lié au principe de non-refoulement). Ainsi, dans un arrêt récent, elle a déclaré que la procédure d'expulsion simplifiée est autorisée par la législation de l'UE, en particulier l'article 2, paragraphe 1, point a), de la Directive « renvoi ». En l'espèce, des gardes-frontières polonais avaient ordonné à un migrant de quitter le territoire polonais parce qu'il avait été arrêté immédiatement après avoir franchi illégalement la frontière. La Cour souligne qu'une procédure simplifiée ne saurait conduire à une violation du principe de non-refoulement. Elle a également indiqué que ce principe protège non seulement les personnes ayant demandé le statut de réfugié, mais aussi les étrangers qui ne l'ont pas fait.

En *Hongrie*, la Kúria s'est prononcée dans plusieurs affaires concernant la mesure d'escorte transfrontalière. Elle a indiqué qu'il s'agissait d'une décision individuelle et qu'elle pouvait, à ce titre, faire l'objet d'un litige administratif. La Kúria a également statué que l'Autorité de police des étrangers n'avait pas le pouvoir d'ordonner l'escorte transfrontalière. Dès lors, l'ordre de cette autorité de procéder à une escorte transfrontalière, sans prendre la forme d'une décision formelle, est nulle et non avenue.

En *République tchèque*, il n'y a pas eu, à ce jour, d'affaires dans lesquelles les renvois sommaires allégués d'étrangers constituaient la principale question juridique. Il est par contre arrivé que cet argument soit soulevé par le requérant. La Cour administrative suprême a rappelé que les renvois sommaires d'étrangers sont interdits en droit tchèque. Ainsi, dans un arrêt de 2017, la Cour a annulé la décision d'un tribunal régional et renvoyé l'affaire en vue de son réexamen, en raison de doutes quant à la validité d'une renonciation au droit de recours. Dans un arrêt de 2020, elle a en outre souligné la nécessité d'individualiser l'évaluation de l'obligation de l'étranger de quitter le territoire.

En *Suisse*, dans un arrêt historique de 2023 concernant les transferts « Dublin » vers la Croatie, le Tribunal administratif fédéral a estimé que, malgré le problème connu des renvois forcés à





la frontière (refoulements), les demandeurs d'asile transférés vers la Croatie en vertu du règlement Dublin III ont accès à la procédure d'asile dans ce pays. Le Tribunal a indiqué que le problème des refoulements soulève aussi souvent la question des expulsions collectives d'étrangers, interdites par l'article 4 du Protocole n° 4. Après avoir rappelé que la Suisse n'avait pas signé ou ratifié cet instrument, le Tribunal a précisé que cela ne dispensait toutefois pas les autorités suisses de respecter le principe de non-refoulement.

En *Autriche*, la Cour administrative suprême a brièvement fait référence dans quelques affaires à la notion d'expulsion collective reprise à l'article 4 du Protocole n° 4. En outre, dans une décision récente, le Tribunal administratif régional de Styrie a déclaré que le rejet de la demande d'un étranger était illégal parce qu'il avait utilisé le mot « asile » et aurait donc dû bénéficier d'une protection *de facto* contre l'expulsion. La Cour administrative suprême a rejeté un recours de la Direction régionale de la police de Styrie contre ce jugement. Elle s'est notamment appuyée sur sa propre jurisprudence, selon laquelle un agent de contrôle des frontières doit vérifier si une demande de protection internationale a été déposée avant de procéder à un rejet.

En *France*, l'argument de la violation de l'article 4 du Protocole n° 4 est parfois avancé devant les tribunaux administratifs ainsi que les cours administratives d'appel. Il l'a également été devant le Conseil d'État, à trois ou quatre reprises, il y a une vingtaine d'années, sans jamais être retenu.

Au *Royaume-Uni*, la légalité du plan du Gouvernement britannique d'envoyer des demandeurs d'asile au Rwanda a récemment été mise en question devant la Supreme court. Bien que cette affaire n'ait pas explicitement trait aux « renvois sommaires », elle suscite des préoccupations concernant les éloignements accélérés sans évaluation individuelle appropriée.

3. L'incidence au niveau national de la jurisprudence de la CourEDH relative à l'article 4 du Protocole n° 4

La question 27 a trait à l'éventuelle incidence au niveau national de la jurisprudence de la CourEDH relative à l'article 4 du Protocole n° 4, dans le domaine législatif ou judiciaire. La majorité des répondants affirment qu'aucune incidence de ce type ne peut être décelée. 13 juridictions répondent par contre que les principes établis dans cette jurisprudence ont été appliqués dans leur pratique nationale et/ou que l'interprétation de la CEDH a été prise en compte dans la préparation de la législation nationale.

En *Lituanie*, la jurisprudence de la CourEDH en matière de renvois sommaires d'étrangers a eu une incidence sur le cadre juridique national. Plus précisément, dans une décision récente, la Cour constitutionnelle s'est référée à la jurisprudence de la CourEDH dans le cadre de l'examen des mesures appliquées aux demandeurs d'asile temporairement hébergés dans des zones de transit frontalières tandis que leurs demandes d'asile étaient pendantes. Elle a observé que la distinction entre la privation de liberté et la restriction de la liberté de circulation dépendait plus de l'intensité et du degré des restrictions que de leur nature. Les principaux critères d'évaluation sont la situation spécifique de chaque individu, le type de mesures appliquées, leur durée, leur incidence et la manière dont elles sont mises en œuvre.





En *Pologne*, la jurisprudence de la CourEDH et l'interprétation par cette juridiction du champ d'application de l'article 4 du Protocole n° 4 ont aussi été prises en compte dans l'interprétation du droit national par les juridictions administratives. Dans l'affaire concernant les refoulements à la frontière avec la Biélorussie, la Cour administrative de la voïvodie de Białystok, a ainsi pris en considération la notion d'expulsion collective au sens de l'article 4 du Protocole n° 4. La Cour a souligné que l'article 4 du Protocole n° 4, ainsi que l'article 19 paragraphe 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, imposent d'examiner individuellement le cas de chacun des étrangers qui cherchent à bénéficier d'une protection (y compris en cas de flux migratoires massifs), en tenant particulièrement compte de la situation dans le pays vers lequel ils doivent être renvoyés. Elle a dès lors conclu que le fait de ne pas procéder à une enquête approfondie pour déterminer si l'éloignement des étrangers les exposerait aux dangers décrits à l'article 33, paragraphe 1, de la Convention de Genève et à l'article 19, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en particulier à des traitements inhumains ou dégradants, viole l'article 19, paragraphe 1, de ladite Charte et l'article 4 du Protocole n° 4.

En *Serbie*, une violation de l'interdiction d'expulsion collective a été établie dans un arrêt rendu par la Cour constitutionnelle en 2021. Les requérants (des citoyens de la République islamique d'Afghanistan), entrés illégalement dans le pays, n'avaient pas pu présenter individuellement aux autorités compétentes des arguments contre leur expulsion. La Cour constitutionnelle serbe a appliqué la législation nationale, y compris la Constitution, et s'est référée à la jurisprudence de la CourEDH, en ce compris l'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*.

À *Malte*, ce même arrêt de la CourEDH a conduit à un examen et un contrôle accrus des politiques nationales pour assurer la conformité avec les normes de la CEDH. Les juridictions maltaises font de plus en plus référence à la jurisprudence de la CourEDH dans leurs décisions en matière d'immigration. Dans les affaires impliquant la détention et l'expulsion de migrants, par exemple, elles ont pris en considération les principes établis par la CourEDH pour veiller à ce que les procédures d'expulsion ne constituent pas des expulsions collectives et que les individus bénéficient de recours effectifs.

Aux *Pays-Bas*, la jurisprudence de la CourEDH relative à l'article 4 du Protocole n° 4 peut être pertinente. Il en va particulièrement ainsi dans les affaires concernant les demandes d'asile en procédure « Dublin ».

En *Slovénie*, la jurisprudence de la CourEDH en matière de renvois sommaires d'étrangers est reprise dans les motifs exposés par le Gouvernement dans la proposition de modification de la Loi sur les étrangers (adoptée par la suite). De même, en *Autriche*, *Estonie* et *Finlande*, la jurisprudence de la CourEDH concernant l'article 4 du Protocole n° 4 a été mentionnée dans les documents législatifs relatifs aux amendements et/ou aux adoptions de lois nationales dans ce domaine. En *Finlande*, on peut toutefois lire dans la proposition du Gouvernement que le projet de loi sur les mesures temporaires pour lutter contre la migration instrumentalisée « serait en contradiction avec les obligations en matière de droits de l'homme qui lient la Finlande ».

4. Requêtes auprès de la CourEDH alléguant une violation de l'article 4 du Protocole n° 4





La plupart des juridictions ont répondu par la négative à la question 28 qui cherchait à savoir si des actions avaient été intentées contre l'État concerné 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). Dix juridictions déclarent toutefois avoir connaissance de telles affaires, bien que certaines d'entre elles aient finalement été jugées irrecevables.

Un certain nombre d'arrêts ont été rendus contre la *Pologne*, et quelques affaires sont encore pendantes. Des arrêts concluant à la violation par la Pologne de l'article 3 de la CEDH, de l'article 4 du Protocole n° 4 et de l'article 13 de la CEDH ont été, en particulier, rendus dans les affaires suivantes : 1) *M.K. et autres c. Pologne* en 2020 ; 2) *D.A. et autres c. Pologne* en 2021 ; 3) *A.I. et autres c. Pologne* en 2022 ; 4) *A.B. et autres c. Pologne* en 2022 ; 5) *T.Z. et autres c. Pologne* en 2022 ; 6) *Sherov et autres c. Pologne* en 2024. Ces affaires avaient trait à des situations qui s'étaient produites à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie, d'une part, et la Pologne et l'Ukraine, de l'autre, où les requérants (des ressortissants russes, syriens et tadjiks) avaient tenté à plusieurs reprises, en 2016 et 2017, de présenter une demande de protection internationale. Les affaires pendantes devant la CourEDH ont trait au franchissement de la frontière entre la Pologne et la Biélorussie par des étrangers, en 2021 ou 2022. Elles diffèrent de celles sur lesquelles la CourEDH s'est déjà prononcée car elles sont liées à la guerre hybride à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie, souvent appelée « instrumentalisation » des migrants. L'une de ces affaires – *R.A. et autres c. Pologne* (n° 42120/21) – est pendante devant la Grande Chambre (date de l'audience : 12 février 2025). En l'espèce, un groupe de 32 ressortissants afghans a franchi la frontière entre la Biélorussie et la Pologne en août 2021 avant d'être refoulé de force vers la Biélorussie par les gardes-frontières polonais. Invoquant l'article 3 de la CEDH, l'article 4 du Protocole n° 4 et l'article 13 de la CEDH, lu conjointement aux articles 3 et 4 du Protocole n° 4, les requérants se plaignent en outre d'avoir fait l'objet d'une expulsion collective, sans disposer du moindre recours effectif. Un certain nombre d'affaires similaires ont été communiquées à la Pologne par la CourEDH. Certaines n'ont pas été préalablement examinées par des juridictions administratives polonaises.

En ce qui concerne la *Lettonie*, la CourEDH a rendu en 2022 sa décision dans l'affaire *M.A. et autres c. Lettonie*, déclarant les plaintes irrecevables sur le fond et mettant fin à la procédure. En l'espèce, des citoyens russes avaient allégué des violations des articles 3 et 4 du Protocole n° 4 de la CEDH, lus individuellement et conjointement à l'article 13 de la CEDH. Les requérants faisaient valoir qu'ils étaient arrivés, avec 22 autres personnes, au poste de contrôle frontalier entre la Lettonie et la Biélorussie, afin de demander l'asile en Lettonie. Dans leurs demandes d'asile, ils se disaient préoccupés d'être persécutés dans leur pays d'origine et évoquaient les mauvaises conditions de vie en Biélorussie, d'où ils venaient. Ces demandes ont toutefois été rejetées sans examen. La décision a été prise de leur refuser l'entrée en Lettonie parce qu'ils ne disposaient pas de documents valables à cette fin. Les requérants allèguent que les gardes-frontières, en décidant de leur refuser l'entrée en Lettonie sans évaluer leur situation individuelle, ont exposé le premier requérant à une chaîne de refoulements, de la Lettonie vers la Biélorussie puis la Russie, où il a ensuite été soumis à la torture, tandis que les autres membres de sa famille demeuraient dans une situation d'incertitude, de stress et de peur. Ils allèguent également avoir fait l'objet d'une expulsion collective, sans disposer du moindre recours effectif à cet égard. La CourEDH a conclu que les requérants n'avaient pas présenté d'éléments de preuve suffisants du fait qu'ils avaient effectivement demandé l'asile en





Lettonie. Elle a déclaré que les griefs des requérants concernant les violations alléguées des articles 3 et 13 de la CEDH étaient irrecevables sur le fond. Dans le cadre de son examen des griefs des requérants, alléguant des violations de l'article 4 du Protocole n° 4, la CourEDH, se référant à sa propre jurisprudence, a déclaré que des décisions similaires prises à l'égard de plusieurs ressortissants étrangers ne pouvaient pas à elles seules conduire à conclure à une expulsion collective, lorsque chaque personne avait eu la possibilité de présenter aux autorités compétentes ses arguments contre l'expulsion. La CourEDH a conclu que les requérants avaient bénéficié de cette possibilité. L'affaire *H.M.M. et autres c. Lettonie* est par ailleurs actuellement pendante devant la CourEDH et une audience de la Grande Chambre est prévue pour le 12 février 2025.

En ce qui concerne la *Lituanie*, l'affaire *C.O.C.G. et autres c. Lituanie*, dans le cadre de laquelle des violations de l'article 4 du Protocole n° 4, lu conjointement à l'article 13 de la CEDH, sont alléguées, a été renvoyée devant la Grande Chambre. Les requérants, quatre ressortissants cubains, affirment avoir fait l'objet de renvois sommaires (refoulements) de la Lituanie vers la Biélorussie, où ils ont été privés de liberté alors qu'ils tentaient de demander l'asile. Ils allèguent que les gardes-frontières lituaniens les ont expulsés de force de Lituanie sans leur donner la possibilité de soumettre des demandes d'asile. Les requérants ont par ailleurs affirmé avoir subi un traitement dégradant et avoir été privés d'accès à des recours juridiques, ce qui constitue une violation des droits qui découlent pour eux de la CEDH.

La *Hongrie* a fait l'objet les dernières années de plusieurs actions devant la CourEDH dans le cadre desquelles le requérant alléguait une violation de l'article 4 du Protocole n° 4. Dans l'affaire *Shahzad c. Hongrie*, le requérant a traversé illégalement la frontière avec un groupe de personnes. Quelques heures plus tard, lui et les autres membres du groupe ont été appréhendés par la police hongroise et escortés de l'autre côté de la barrière frontalière entre la Hongrie et la Serbie. La CourEDH a estimé que la mesure « d'arrestation et d'escorte » constituait une expulsion au sens de l'article 4 du Protocole n° 4 et que l'expulsion du requérant était « collective » et dépourvue de critères individuels, ce qui entraînait une violation de ses droits au titre de l'article 4 du Protocole n° 4. Elle a par ailleurs établi que le requérant n'avait pas disposé d'un recours adéquat et que l'article 13 avait également été violé. Dans l'affaire *M.D. et autres c. Hongrie*, les requérants, une famille afghane, ont allégué que leurs droits consacrés par la CEDH avaient été violés parce qu'ils avaient été escortés nuitamment de la zone de transit vers la Serbie, sans décision formelle, après le rejet de leur demande d'asile. La CourEDH a constaté une violation de l'article 4 du Protocole n° 4, en appliquant le même test que dans l'affaire *Shahzad* : il n'a en effet pas pu être établi que le cas des requérants avait été examiné individuellement par les autorités. Dans l'affaire *S.S. et autres c. Hongrie*, les requérants sont entrés en Hongrie par un aéroport international. Ils ont utilisé, lors des contrôles aux frontières, de faux documents de voyage diplomatiques. La police a découvert la supercherie, ce qui a conduit à leur arrestation. Les requérants ont demandé l'asile, mais le groupe a été escorté nuitamment de l'autre côté de la frontière, vers la Serbie. La CourEDH a estimé que les requérants avaient été escortés vers la Serbie sans avoir vraiment eu la possibilité de présenter des arguments contre leur expulsion et que celle-ci était donc collective.

En ce qui concerne la Croatie, l'affaire *M.H. et autres c. Croatie*, a été portée devant la CourEDH en 2021, en raison d'une violation alléguée de l'article 4 du Protocole n° 4. Les requérants étaient une famille de 14 ressortissants afghans et l'affaire avait trait à leur tentative de





franchissement illégal de la frontière croate. Ayant reçu l'ordre de retourner en Serbie à pied, en suivant les voies ferrées, un accident de train s'est produit, dans le cadre duquel l'un des requérants, une fillette, a perdu la vie. Les autres ont déposé une plainte pénale contre des agents inconnus de la police des frontières croate pour homicide par négligence, abus de pouvoir et d'autorité, torture et autres traitements cruels, inhumains et dégradants, et violation des droits de l'enfant. Celle-ci a été rejetée, notamment au motif que les éléments de preuve recueillis au cours de l'enquête ne montraient pas que les requérants avaient franchi la frontière, étaient entrés en Croatie, avaient parlé à des policiers croates ou avaient demandé l'asile. Devant la CourEDH, les requérants ont invoqué une violation des articles 2, 3, 5 et 34 de la Convention et de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention. En ce qui concerne l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention, les requérants se plaignent d'avoir fait l'objet d'une expulsion collective, à défaut d'évaluation individuelle de leur situation. La CourEDH a estimé qu'il existait des preuves *prima facie* à l'appui de la version des événements donnée par les requérants. Concrètement, leur description des faits était précise et cohérente, d'un bout à l'autre. Un grand nombre de rapports d'organisations de la société civile et internationales ont aussi souligné le problème de la procédure courte de renvoi des personnes entrées clandestinement en Croatie, en traversant les frontières de ce pays avec la Serbie et la Bosnie-Herzégovine. C'est donc au Gouvernement croate qu'il appartenait de prouver que les requérants n'étaient pas entrés en Croatie et qu'ils n'avaient pas été promptement renvoyés en Serbie, avant que le train ne percute la fillette. Celui-ci n'est toutefois pas parvenu à renverser la preuve *prima facie* susmentionnée des requérants. La CourEDH n'a pas non plus été en mesure de déterminer si les requérants avaient bénéficié d'un accès réel et effectif aux procédures d'entrée légale en Croatie. L'éloignement des requérants a dès lors été considéré comme étant de nature collective, en violation de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention.

Bien que la Grèce ait été impliquée dans l'affaire *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, la violation de l'article 4 du Protocole n° 4 n'a été constatée que dans le chef de l'Italie. L'affaire pendante *K.K. et 17 autres c. Grèce*, a trait au renvoi allégué des requérants, de la Grèce vers la Turquie, sans aucune procédure préalable. Dans ce cadre, les requérants se plaignent d'une violation des articles 2, 3 (seul et lu conjointement à l'article 13) et 5, paragraphe 1, de la CEDH. La CourEDH a toutefois estimé que cette affaire pouvait receler une violation de l'article 4 du Protocole n° 4 à la CEDH, malgré le fait que la Grèce n'ait pas ratifié ce texte. Il en va de même pour l'affaire *F.C. et 4 autres c. Grèce*.

La République slovaque a obtenu gain de cause dans l'affaire *Asady et autres c. Slovaquie*, qui avait trait à l'expulsion de 19 ressortissants afghans vers l'Ukraine après leur entrée illégale en Slovaquie. Dans leur requête auprès de la CourEDH, les requérants ont affirmé que leur expulsion vers l'Ukraine était de nature collective. Les autorités slovaques n'avaient en effet pas procédé à un examen et à une évaluation individuels de leur cas. Ils avaient par ailleurs été privés d'accès à la procédure d'asile. La CourEDH a toutefois estimé que l'article 4 du Protocole n° 4 n'avait pas été violé en l'espèce. Elle n'a en effet pas considéré que les requérants avaient été privés de la possibilité de présenter aux autorités nationales toutes les circonstances qui auraient pu justifier qu'ils demeurent en République slovaque, ou que leur renvoi en Ukraine avait été effectué sans examen de leur situation individuelle.

