SECRETARIAT / SECRÉTARIAT

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRÉTARIAT DU COMITÉ DES MINISTRES

COMMITTEE OF MINISTERS
COMITÉ DES MINISTRES

COUNCIL OF EUROPE
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Contact: Ireneusz Kondak
Tel: 03.90.21.59.86

Date: 08/10/2024

DH-DD(2024)1123

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting:	1514th meeting (December 2024) (DH)
Item reference:	Action Report (04/10/2024)

Communication from Switzerland concerning the case of Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (Application No. 53600/20) ***(French only)***

* * * * * * * * * * * *

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion :	1514e réunion (décembre 2024) (DH)
Référence du point :	Bilan d'action (04/10/2024)

Communication de la Suisse concernant l'affaire Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse (requête n° 53600/20)

DH-DD(2024)1123 : Communication de la Suisse.
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral de la justice OFJ
Domaine de direction Droit public
Unité Protection internationale des droits de l'homme

DGI
04 OCT. 2024
SERVICE DE L'EXECUTION DES ARRETS DE LA CEDH

Berne, 27 septembre 2024

Bilan d'action

Arrêt Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse du 9 avril 2024 (Grande Chambre)

1 Objet

L'affaire concerne un litige relatif aux conséquences du changement climatique sur les droits de l'homme. La Cour a constaté une violation des articles 6 et 8 de la Convention.

2 Résumé de la procédure

Les requérantes sont une association de droit suisse, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz,* dont les membres sont toutes des femmes âgées, et quatre ressortissantes suisses.

Le 25 novembre 2016, se fondant sur l'article 25*a* de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021)[1], ainsi que sur les articles 6 et 13 de la Convention, les requérantes demandèrent au Conseil fédéral, au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et à l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) de rendre une décision officielle relative à des « actes matériels » afin de remédier aux omissions alléguées par elles en matière de protection du climat. Par décision du 25 avril 2017, le DETEC n'entra pas en matière. Les requérantes déposaient un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF). Par arrêt du 27 novembre 2018, le TAF rejeta le recours des requérantes. Les requérantes saisirent le Tribunal fédéral (TF) d'un recours contre l'arrêt du TAF. Par arrêt du 5 mai 2020, le TF rejeta le recours formé par les requérantes.

Devant la Cour, les requérantes se plaignaient en particulier de diverses omissions des autorités suisses en matière d'atténuation du changement climatique. Elles invoquaient les articles 2, 6, 8 et 13 de la Convention.

Par arrêt du 9 avril 2024, la Cour – constitué en Grande Chambre – déclara le grief de l'association requérante sous l'angle des articles 6 et 8 de la Convention recevable et constata une violation des articles 6 et 8 de la Convention. Elle déclara les griefs des quatre autres requérantes irrecevables. Quant aux articles 2 et 13 de la Convention, la Cour décida qu'il n'y a

[1] RS 172.021 - Loi fédérale du 20 décembre 1968 su... | Fedlex (admin.ch)

pas lieu d'examiner l'applicabilité de l'article 2 de la Convention et le grief de l'association requérante formulé sur le terrain de l'article 13 de la Convention.

En ce qui concerne le grief de l'association requérante sous l'angle de l'article 8 de la Convention, la Cour examina si la Suisse s'est acquittée de ses obligations positives qui lui incombent en matière de changement climatique. Elle conclut que « le processus de mise en place par les autorités suisses du cadre réglementaire interne pertinent a comporté de graves lacunes, notamment un manquement desdites autorités à quantifier, au moyen d'un budget carbone ou d'une autre manière, les limites nationales applicables aux émissions de GES. En outre, la Cour a relevé que, de l'aveu des autorités compétentes, l'État n'avait pas atteint ses objectifs passés de réduction des émissions de GES (paragraphes 558-559 ci-dessus). Faute d'avoir agi en temps utile et de manière appropriée et cohérente pour la conception, le développement et la mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire pertinent, l'État défendeur a outrepassé les limites de sa marge d'appréciation et manqué aux obligations positives qui lui incombaient en la matière. » (§ 573).

Quant au grief de l'association requérante sous l'angle de l'article 6 de la Convention, la Cour constata que les juridictions suisses ne se sont pas penchées avec soin, voire pas du tout, sur l'action intentée par l'association requérante. La Cour estima que la conclusion des juridictions suisses, selon laquelle il resterait encore du temps pour empêcher le réchauffement climatique d'atteindre une limite critique, ne repose pas sur un examen suffisant des données scientifiques disponibles à l'époque sur le changement climatique, et ne tient pas non plus compte du large consensus sur l'existence d'une urgence en la matière (§ 635 et 636).

Sous l'angle de l'article 46 de la Convention, la Cour, eu égard à la complexité et à la nature des questions en jeu, s'abstint d'indiquer le type de mesures à mettre en œuvre pour se conformer de manière effective à l'arrêt. Compte tenu de la marge d'appréciation différenciée qui est accordée à la Suisse dans le domaine en question, la Cour estima que celle-ci, avec l'assistance du Comité des Ministres, est mieux placée qu'elle pour déterminer précisément les mesures à prendre (§ 656 et 657).

La Cour accorda à l'association requérante le montant de 80'000 EUR pour frais et dépens.

3 Observations générales

L'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* du 9 avril 2024 a suscité beaucoup d'attention en Suisse. Les deux chambres du Parlement suisse (Conseil national et Conseil des États) ainsi que le Gouvernement suisse (Conseil fédéral) se sont exprimés séparément sur l'arrêt de la Cour ce qui est exceptionnel et montre l'attention qu'il a attirée.

Le Conseil des États et le Conseil national ont chacun adopté une déclaration identique concernant l'arrêt. Ils estiment, entre autres, que l'arrêt dépasse les limites de l'interprétation dynamique, que la Cour accepte ainsi que sa légitimité soit remise en question et qu'un affaiblissement de la légitimité de la Cour pourrait conduire à un affaiblissement de la protection effective des droits de l'homme en Europe. Ils demandent à la Cour de, à l'avenir, respecter le principe de subsidiarité inscrit dans la Convention, accorder à nouveau une attention accrue au texte de la Convention et aux circonstances historiques de son élaboration, accorder à la souveraineté de l'État et au principe du consensus en droit international l'importance

qu'ils revêtent encore aujourd'hui et de respecter les processus démocratiques des États parties.[2]

Le Gouvernement suisse s'est également penché sur cet arrêt. Il reconnaît à la Suisse sa position de membre du Conseil de l'Europe et dans le système de la Convention européenne des droits de l'homme. La Convention et la qualité de membre du Conseil de l'Europe, dont l'une des valeurs fondamentales est la protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, revêtent une grande importance pour la Suisse. Comme le Conseil national et le Conseil des États, il se montre toutefois critique quant à l'interprétation large de la Convention en ce qui concerne la protection du climat. Selon le Gouvernement suisse, la jurisprudence ne doit pas conduire à une extension du champ d'application de la Convention.[3]

La doctrine de l'instrument vivant ne permet pas d'interpréter les garanties de la Convention d'une manière qui porte atteinte aux principes de base du système, tel que le principe de subsidiarité. Conformément à ce principe, la définition et le choix des mesures à prendre en la matière relèvent de la compétence des gouvernements et des parlements nationaux ainsi que, dans le cas de la Suisse qui connaît un système de démocratie directe, du peuple. La triade – droits de l'homme, démocratie et État de droit – ainsi que la séparation des pouvoirs et le principe de subsidiarité sont d'une grande importance et à respecter. À cet égard, il convient de rappeler que plusieurs de ces arguments ont également été adressés par les gouvernements intervenants dans l'affaire en cause (cf. arrêt, § 366 ss).

4 Mesures d'exécution prises sur le plan individuel

- L'ensemble du montant accordé au titre de la satisfaction équitable (80'000 EUR) a été versé à l'association requérante le 23 avril 2024, soit dans le délai fixé par la Cour.

- En vertu de l'article 122 de la Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF ; RS 173.110)[4], l'association requérante avait la possibilité de demander la révision de l'arrêt du TF du 5 mai 2020, ce qu'elle n'a pas fait.

5 Mesures d'exécution prises sur le plan général

5.1 Mesures de caractère général

- Information du Tribunal fédéral (TF), du Tribunal administratif fédéral (TAF) et de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) (réglé le 10 avril 2024)

- Publication de l'arrêt sur le site web du TF : 53600/20 - Schweizerisches Bundesgericht (bger.ch)

- La Convention est directement applicable en Suisse depuis 1974 (cf. ATF[5] 101 Ia 67 ; 124 II 480). La Suisse connaît un système décentralisé de contrôle de la conformité du droit interne avec la Convention. Ainsi, chaque autorité d'application du droit est tenue de tenir compte, dans un cas concret, d'une éventuelle incompatibilité d'une disposition légale avec la Convention. Les

[2] Voir 24.053 Objet du Parlement. Déclaration du Conseil des États. Arrêt de la CEDH « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse » et 24.054 Objet du Parlement. Déclaration du Conseil national. Arrêt de la CEDH « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse »

[3] Cf. communique de presse du Conseil fédéral du 28 août 2024, Le Conseil fédéral clarifie sa position sur le verdict de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la protection du climat (admin.ch)

[4] RS 173.110 - Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal... | Fedlex (admin.ch)

[5] Tribunal fédéral - Bienvenue sur le site Internet du Tribunal fédéral > Jurisprudence > Jurisprudence (gratuit) > ATF (Arrêts principaux) et arrêts de la CEDH > Liste des arrêts du Tribunal fédéral (ATF) et CourEDH

actes normatifs des cantons et des communes peuvent également être entrepris devant le TF par la voie du contrôle abstrait de leur conformité avec la Convention. En cas d'incompatibilité d'une norme interne avec une disposition de la Convention, cette dernière prime (v. art. 5 al. 4 de la Constitution fédérale [Cst. féd. ; RS 101][6] ; ATF 137 I 31, 125 II 417 ; cf. également, entre autres, MICHEL HOTTELIER, La juridiction constitutionnelle fédérale, in DIGGELMANN / HERTIG RANDALL /SCHINDLER [éd.], Droit constitutionnel suisse, vol. II, 2020, p. 1095 ss, p. 1111 s.). Outre les arrêts rendus contre la Suisse, les tribunaux internes prennent également en compte les arrêts rendus par la Cour dans des affaires contre d'autres États parties (cf. p.ex., l'ATF 112 Ia 290 [changement de jurisprudence fondé sur l'arrêt *De Cubber c. Belgique*], 131 I 455 [changement de jurisprudence fondé, entre autres, sur l'arrêt *Assenov c. Bulgarie*]).

5.2 Mesures concernant la violation de l'article 8 de la Convention

Depuis que la Cour a rendu son arrêt, la Suisse a :

- adopté la loi sur le CO_2 révisée pour la période jusqu'à 2030,[7] qui entrera en vigueur le 1er janvier 2025,
- accepté en votation populaire la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr,[8] qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 2025,[9]
- envoyé en consultation l'ordonnance sur la protection du climat et l'ordonnance révisée sur le CO_2,[10] et
- publié son inventaire des gaz à effet de serre pour l'année 2022.[11]

La Suisse entend désormais :

- définir et soumettre, d'ici au 10 février 2025, sa contribution déterminée au niveau national (CDN) pour la période de 2031 à 2035,
- élaborer d'ici, fin 2025, un projet de consultation relatif à la prochaine révision de la loi sur le CO_2 pour la période de 2031 à 2040, et
- conformément à l'Accord de Paris (Accord sur le climat ; RS 0.814.012), communiquer régulièrement une nouvelle CDN qui représente une progression par rapport à la CDN antérieure.

6 RS 101 - Constitution fédérale de la Confédérati... | Fedlex (admin.ch)

7 Cf. FF 2024 686 - Loi fédérale sur la réduction des ... | Fedlex (admin.ch)

8 Cf. Modification de la loi sur l'énergie et de la loi sur l'approvisionnement en électricité (admin.ch)

9 Cf. Projet pour un approvisionnement en électricité sûr (admin.ch)

10 Cf. Ordonnance sur le CO2 : ouverture de la consultation (admin.ch)

11 Cf. Inventaire des gaz à effet de serre de la Suisse (admin.ch)

5.2.1 Définir des objectifs et mettre en œuvre des mesures

5.2.1.1 Loi et ordonnance sur le CO_2

La Cour a rendu son arrêt sur la base du droit en vigueur en Suisse au 14 février 2024. Elle n'a donc considéré ni la révision du 15 mars 2024 de la loi sur le CO_2 pour la période postérieure à 2024 (RO 2024 376)[12] ni la loi fédérale du 29 septembre 2023 relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables[13].

Or cette dernière est un jalon essentiel en vue d'atteindre la neutralité climatique, car elle crée les bases qui permettront d'augmenter rapidement la production d'électricité indigène issue d'énergies renouvelables (eau, soleil, vent et biomasse, p. ex.). Cette loi prévoit aussi bien des instruments d'encouragement que de nouvelles dispositions concernant la production, le transport, le stockage ainsi que la consommation d'électricité et introduit une réserve hydroélectrique obligatoire. Elle entrera en vigueur le 1er janvier 2025.

Dans le cadre de la révision de la loi sur le CO_2, le Parlement a fixé des objectifs et des mesures de politique climatique jusqu'en 2030. La Suisse entend réduire d'ici là ses émissions de gaz à effet de serre de moitié par rapport à leur niveau de 1990. Si elle a soumis cet objectif en 2017 déjà au niveau international, c'est avec cette révision de la loi sur le CO_2 qu'elle l'inscrit dans le droit national. Il était déjà prévu de le faire avec la révision totale de la loi sur le CO_2 ; or le peuple a refusé cette révision en juin 2021. S'agissant du projet de révision du 15 mars 2024, adopté par le Parlement, le délai référendaire n'a pas été utilisé. La loi sur le CO_2 révisée entrera donc en vigueur le 1er janvier 2025.

La loi sur le CO_2 révisée définit les mesures nécessaires pour réduire de moitié, d'ici 2030, les émissions de gaz à effet de serre. Elle mise davantage sur des mesures d'encouragement que le projet refusé lors de la votation populaire de juin 2021. Ainsi, elle prévoit d'utiliser les recettes issues de la mise aux enchères des droits d'émission pour les installations soumises au système d'échange de quotas d'émission (SEQE) afin de soutenir l'adaptation aux changements climatiques et les mesures de décarbonation prises dans le secteur de l'industrie (art. 37*b*). De même, elle affecte les recettes issues de la mise aux enchères des droits d'émission pour les aéronefs aux mesures visant à encourager les trains de nuit et la production de carburants synthétiques renouvelables (art. 37*a*). S'agissant des transports publics, la Confédération pourra contribuer, en vertu de l'art. 41*a*, au passage à des bus et des bateaux à propulsion électrique. Pour financer les mesures d'encouragement, la loi sur le CO_2 révisée prévoit une enveloppe de 587 à 592 millions de francs par an.

En outre, la loi sur le CO_2 révisée poursuit et développe de manière ciblée les mesures existantes. Par exemple, elle renforce le SEQE en fonction des durcissements opérés au sein de l'UE. Il en va de même pour les prescriptions concernant les émissions de CO_2 des véhicules neufs, qui s'alignent sur celles, devenues plus strictes, de l'UE. La taxe sur le CO_2 est maintenue à 120 francs par tonne de CO_2. En plus des mesures prises sur son territoire, la Suisse aimerait également utiliser les réductions d'émissions réalisées à l'étranger, ce que permet l'Accord de Paris (accord sur le climat) via l'obligation de compensation à laquelle sont déjà soumis les importateurs de carburants. Cette obligation de compenser doit permettre de mener, d'ici 2030, des projets non seulement en Suisse, mais aussi à l'étranger. Les mesures

[12] Cf. RO 2024 376 - Loi fédérale sur la réduction des ... | Fedlex (admin.ch)

[13] Cf. FF 2023 2301 - Loi fédérale relative à un approv... | Fedlex (admin.ch)

prévues visent à réaliser en Suisse environ 70 % des réductions nécessaires pour atteindre l'objectif défini.

Grâce aux mesures déployées, la Suisse devrait ainsi parvenir à réduire de moitié, d'ici 2030, ses émissions de gaz à effet de serre. Si l'objectif n'est pas atteint, la Confédération pourra, en vertu de la loi sur le CO_2 révisée, combler l'écart en recourant à des réductions d'émission à l'étranger. Les moyens pour ce faire proviendraient du budget général de la Confédération. La loi révisée oblige aussi le Conseil fédéral à soumettre en temps voulu au Parlement des propositions visant à poursuivre et à développer la politique climatique pour la période postérieure à 2030.

Les travaux relatifs aux dispositions d'exécution de la loi sur le CO_2 révisée, c'est-à-dire à l'ordonnance sur le CO_2, ont également avancé. Le 26 juin 2024, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur la révision de l'ordonnance sur le CO_2. Cette procédure court jusqu'au 17 octobre 2024. Ainsi, le projet de révision de l'ordonnance concrétise les mesures prévues dans la loi ; il met l'accent notamment sur les éléments ci-dessous.

- L'ordonnance sur le CO_2 peut fixer des valeurs indicatives pour la réduction des émissions dans les différents secteurs. Les objectifs de réduction suivants sont prévus pour l'année 2030 (toujours en pourcentage de l'année 1990) : bâtiments moins 50 pour cent, transports moins 25 pour cent, industrie moins 35 pour cent, autres [agriculture, déchets, gaz synthétiques] moins 25 pour cent.

- La loi sur le CO_2 révisée permet dorénavant à la Confédération de soutenir financièrement des mesures prises par les cantons, les communes et les entreprises dans le cadre de l'adaptation aux effets des changements climatiques. Le projet de révision de l'ordonnance sur le CO_2 règle les principaux aspects de cet encouragement, la priorité étant donnée à la protection contre les crues, à la gestion des périodes de sécheresse prolongée et à la lutte contre l'accentuation des fortes chaleurs.

- Il définit également les nouveaux instruments d'encouragement dans le secteur de l'industrie. Les entreprises participant au SEQE de la Suisse peuvent demander un soutien financier pour des mesures qui leur permettent de réduire fortement leurs émissions de gaz à effet de serre. Comme pour le SEQE de l'UE, il est en outre prévu qu'à partir de 2026, la quantité de droits d'émission attribués à titre gratuit aux entreprises soit diminuée chaque année, ce qui permettra d'accélérer la réduction des émissions. À partir de 2034, une attribution à titre gratuit ne devrait plus exister.

- Le trafic aérien reste couvert par le SEQE destiné aux exploitants d'aéronefs. Par analogie à ce qui se fait dans le SEQE de l'UE, il est en outre prévu que, à partir de 2026, l'attribution de droits d'émission à titre gratuite soit supprimée.

Enfin, la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCl ; RO 2023 655)[14] (voir ch. 5.2.1.2 ci-après)

[14] RO 2023 655 - Loi fédérale du 30 septembre 2022 ... | Fedlex (admin.ch)

dispose que les mesures visant la réalisation des objectifs soient définies dans les législations spéciales, et notamment dans la loi sur le CO_2. L'adoption, en mars 2024, de la loi sur le CO_2 révisée constitue le premier jalon pour la période de 2025 à 2030. Comme le prévoit la LCl, la loi sur le CO_2 devra être à nouveau révisée pour couvrir la période entre 2031 et 2040. La LCl définit déjà les objectifs à atteindre jusque-là : la Suisse doit réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2040 de 75 % par rapport à leur niveau de 1990. Aussi doit-elle, entre 2031 et 2040, diminuer ses émissions en moyenne d'au moins 64 % par rapport à 1990. L'administration fédérale a déjà entamé les travaux correspondants et élaborera un projet en 2025, qui sera envoyé en consultation probablement en janvier 2026.

5.2.1.2 Loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique et ordonnance sur la protection du climat

En plus des projets de révision de la loi et de l'ordonnance sur le CO_2, le Conseil fédéral a élaboré un projet d'ordonnance relative à la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCl ; RO 2023 655)[15], à savoir l'ordonnance sur la protection du climat (OCl). Cette ordonnance, qui se trouvait en consultation lorsque la Cour a rendu son arrêt, concrétise notamment les deux programmes d'encouragement prévus dans la LCl.

- La LCl prévoit la création d'un programme d'impulsion à durée limitée pour l'assainissement de bâtiments en vue de les rendre respectueux du climat. Ainsi, le remplacement des chauffages fonctionnant à l'huile ou au gaz et des chauffages électriques par des systèmes alimentés par des énergies renouvelables et préservant l'environnement sera soutenu à hauteur de 200 millions de francs par an au maximum durant dix ans. L'OCl définit les conditions d'octroi de l'encouragement, qui se concentrent sur les domaines dans lesquels le soutien cantonal est actuellement insuffisant. Conformément à la LCl, l'accent est donc mis sur les immeubles d'habitation. Le remplacement des chauffages électriques, inefficaces, par des systèmes de chauffage modernes, constitue un autre point important du projet.

- La LCl dispose que toutes les entreprises doivent réduire à zéro net, d'ici 2050, leurs émissions de gaz effet de serre. Elles peuvent établir à titre volontaire des feuilles de route expliquant comment elles entendent atteindre cet objectif. L'OCl fixe les exigences minimales auxquelles doivent répondre les feuilles de route pour les entreprises et celles pour les branches. Les entreprises dotées de telles feuilles de route peuvent demander un soutien financier pour les technologies et processus innovants et préservant l'environnement qu'elles appliquent. En vertu de la LCl, un montant de 200 millions de francs sera mis à disposition à cette fin chaque année. L'OCl définit les modalités liées à la demande d'aide financière.

De plus, la LCl accorde une place essentielle à l'adaptation aux changements climatiques. Ainsi, elle oblige la Confédération et les cantons à prendre des mesures de protection contre les dangers naturels de manière préventive. L'OCl prévoit la création d'un réseau « Adaptation aux changements climatiques en Suisse ». L'objectif est de renforcer, dans ce domaine, la mise en réseau entre la Confédération, les cantons, les communes, les milieux scienti-

[15] RO 2023 655 - Loi fédérale du 30 septembre 2022 ... | Fedlex (admin.ch)

fiques et économiques ainsi que les organisations de la société civile (comme les associations ou les groupes d'intérêt). La plateforme devra régulièrement analyser les risques que présentent les changements climatiques pour la Suisse et formuler des recommandations pour le développement ultérieur de la stratégie fédérale d'adaptation aux changements climatiques.

En vertu de la LCl, l'administration fédérale doit par ailleurs jouer un rôle de modèle en ne générant plus aucune émission nette de gaz à effet de serre dès 2040. Les dispositions d'exécution à ce sujet nécessitent encore des clarifications. Le Conseil fédéral a chargé l'administration fédérale de définir les mesures nécessaires pour réduire les émissions directes et indirectes et d'élaborer un plan de financement. Les coûts d'investissement et d'exploitation liés à ces mesures ainsi que la compensation financière nécessaire seront intégrés dans les futures planifications financières. Il convient également de tenir compte des mesures d'adaptation aux changements climatiques et de les présenter séparément. La question d'un plan de réduction des émissions générées en amont et en aval sera abordée ultérieurement. Un bilan des émissions de gaz à effet de serre comprenant également les émissions pertinentes générées en amont et en aval sera établi d'ici fin 2025 afin de servir de base à l'élaboration de ce plan.

5.2.2 Mesures au niveau des cantons (sélection)

Comme relevé ci-dessus (ch. 2), l'association requérante a limité ses demandes aux autorités fédérales. Dans un Etat fédéral tel que la Suisse, les cantons peuvent également prendre des mesures de nature législative ou exécutive. Même si des mesures adoptées ou prises au niveau des cantons n'ont pas fait directement l'objet de l'analyse de la Cour, elles peuvent déployer des effets supplémentaires aux mesures sur le plan fédéral. Il convient ainsi d'en mentionner quelques-unes à titre d'exemple.

Dans plusieurs cantons le peuple a adopté des modifications de la Constitution cantonale prévoyant la protection du climat (p. ex. Argovie, 9 juin 2024, § 42a Cst. AG[16] ; Zurich, 15 février 2022, art. 102a Cst. ZH[17] ; Berne, 26 septembre 2021, art. 31*a* Cst. BE[18] ; Genève 14 octobre 2012, article 158 Cst. GE[19]). De plus, plusieurs cantons ont formulé des objectifs en matière du climat, y compris un mécanisme de monitoring.[20] Par exemple, le canton de Lucerne a également formulé des objectifs dont il surveille la mise en œuvre (voir Klima- und Energiedashboard[21]). Le canton de Genève a adopté un Plan climat cantonal 2030[22] définissant des mesures concrètes visant son territoire. Similairement, le canton de Zurich a formulé des objectifs spécifiques accompagnés de mesures concrètes, y compris de monitoring.[23]

---

16 SAR 110.000 - Verfassung des Kantons Aargau - Kanton Aargau - Erlass-Sammlung (ag.ch) ; dans sa traduction non officielle l'art. 42a Cst. AG se lit comme suit : " Le canton et les communes s'engagent à limiter le changement climatique et à renforcer leur capacité d'adaptation à ses effets négatifs. Ce faisant, ils tiennent compte des objectifs de la Confédération et des accords internationaux contraignants pour la Suisse."

17 RS 131.211 - Constitution du canton de Zurich, d... | Fedlex (admin.ch)

18 RS 131.212 - Constitution du canton de Berne, du... | Fedlex (admin.ch)

19 RS 131.234 - Constitution de la République et ca... | Fedlex (admin.ch)

20 Pour plus d'informations, voir par exemple la plateforme intercantonale romande https://monplanclimat.ch/

21 Klima- und Energiedashboard - Startseite (lu.ch)

22 Politique climatique du Canton de Genève | Ville de Genève - Site officiel (geneve.ch)

23 Klima | Kanton Zürich (zh.ch)

D'autres exemples sont l'État de Fribourg qui dispose d'une Loi sur le climat (LClim ; RSF 815.1)[24] et le canton du Valais qui va voter la Loi sur le climat le 24 novembre 2024.[25]

En 2022, les entités cantonales compétentes en matière de climat se sont regroupées au sein de l'association « Cercle Climat ».[26] Il s'agit d'une association des cantons spécialisée leur permettant de coordonner et de renforcer leurs activités dans les domaines de l'adaptation aux changements climatiques et de la protection du climat. Elle vise, entre autres, l'harmonisation des stratégies climatiques poursuivies aux différents niveaux institutionnels, de manière à assurer une cohérence générale et à favoriser l'efficacité des démarches respectives.

5.2.3 Rapports sur les émissions de gaz à effet de serre

Le 15 avril 2024, la Suisse a publié son inventaire des gaz à effet de serre pour l'année 2022 et l'a remis au secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Cette année-là, elle a ainsi émis 41,6 millions de tonnes d'équivalents CO_2 (éq.-CO_2), soit 3,5 millions de tonnes de moins qu'en 2021. Au total, les émissions ont diminué de 24 % par rapport à 1990, grâce notamment aux secteurs du bâtiment (-44 %) et de l'industrie (-27 %). Le secteur des transports affiche quant à lui une baisse un peu moindre (-8 %). Le constat est toutefois réjouissant, et la Suisse devrait réussir à atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé pour 2030.

Comme jusqu'à présent, la Suisse fournit des informations en toute transparence concernant l'évolution de ses émissions de gaz à effet de serre. L'OFEV publie sur son site Internet des indications complètes sur les émissions de gaz à effet de serre des différents secteurs et sur les objectifs de réduction. Des données sur l'évolution des émissions de gaz à effet de serre depuis 1990 figurent également sur son site.[27]

5.2.4 Respect des engagements internationaux

Dans son rapport du 15 avril 2024, la CCNUCC a officiellement confirmé que la Suisse avait respecté les engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto[28], qu'il s'agisse du devoir d'établissement de rapports ou des objectifs de réduction des gaz à effet de serre. La Suisse a également toujours satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'accord sur le climat. Comme expliqué ci-dessus, elle doit désormais définir d'ici au 10 février 2025 sa prochaine contribution déterminée au niveau national (CDN).

5.2.5 Budget carbone

Un budget carbone représente la quantité de CO_2 qui peut ou doit être émise pendant une période donnée. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) utilise cet instrument scientifiquement établi dans ses rapports afin d'illustrer la quantité maximale d'émissions pouvant être produites pour limiter le réchauffement de la planète à un certain niveau (p. ex. augmentation de 1,5 °C ou de 2 °C par rapport à l'ère préindustrielle). Il n'est toutefois pas aisé de répartir le budget carbone entre les États (« fair share »). Le GIEC lui-même reconnaît que la répartition des budgets dépend fortement de considérations

[24] RSF 815.1 - Loi sur le climat - Etat de Fribourg - Recueil de la législation

[25] Votation cantonale du 24 novembre 2024 - La population valaisanne se prononcera sur la loi sur le climat (vs.ch); cf. Climat - Agenda 2030 Valais - vs.ch

[26] https://cercleclimat.ch/fr/

[27] Cf. Inventaire des gaz à effet de serre de la Suisse.

[28] Cf. tpr2023_CHE.pdf (unfccc.int)

d'équité et d'autres jugements de valeur. Des critères peuvent être utilisés et combinés, puis pondérés par chaque État. Ils peuvent par exemple concerner la responsabilité historique (généralement au regard des émissions produites dans le passé)[29], les émissions actuelles ou attendues, les émissions par habitant, la performance économique ou les coûts des mesures de protection du climat.

Lors des négociations relatives à l'accord sur le climat, la Suisse a défendu l'idée de convenir d'objectifs de réduction des émissions pour chaque État. Cette approche n'a toutefois pas été adoptée par la communauté internationale. En conséquence, l'accord sur le climat ne définit pas d'objectifs chiffrés précis et n'impose pas non plus aux Parties de prévoir des budgets nationaux. Il dispose néanmoins que les États se fixent des objectifs de réduction des émissions toujours plus poussés. En outre, chaque État doit expliquer pourquoi il considère que la CDN qu'il a définie est juste et ambitieuse eu égard au contexte national. Les décisions de la Conférence des Parties peuvent en outre donner des recommandations supplémentaires sur les éléments que les objectifs climatiques nationaux doivent prendre en compte. Ainsi, les objectifs fixés pour 2035 doivent contribuer à limiter le réchauffement planétaire à 1,5 °C.

Dans ses législations passées et actuelles comme dans celles qui entreront en vigueur au 1er janvier 2025 (LCl et loi sur le CO_2 révisée), la Suisse a toujours défini des objectifs de réduction des émissions concrets et compréhensibles. Ainsi, elle s'est engagée :

- à réduire, entre 2008 et 2012, ses émissions de 8 % en moyenne par rapport à 1990,
- à réduire ses émissions de 20 % (objectif national) d'ici 2020 et de 15,8 % en moyenne entre 2013 et 2020 par rapport à 1990,
- à réduire ses émissions de moitié d'ici 2030 et et de 35 % en moyenne entre 2021 et 2030 par rapport à 1990 (loi sur le CO_2 révisée, CDN),
- à réduire à zéro net des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050.
- Elle s'est en outre fixé des objectifs intermédiaires, à savoir une baisse des émissions, par rapport à 1990, d'au moins 75 % d'ici 2040, d'au moins 64 % en moyenne entre 2031 et 2040 et d'au moins 89 % en moyenne entre 2041 et 2050. Ces nouveaux objectifs n'ont pas encore été transmis à l'international, ils le seront dans le cadre de la seconde CDN.

De plus, les objectifs fixés pour les périodes de 2008 à 2012 et de 2013 à 2020 ainsi que les objectifs moyens définis dans la LCl et dans la loi sur le CO_2 révisée pour les périodes de 2021 à 2030, de 2031 à 2040 et de 2041 à 2050 peuvent être directement transposés dans un budget carbone disponible pour chacune de ces périodes. Cette possibilité a été sciemment mise de côté jusqu'à présent, car la plus-value qu'apporte cette méthode est faible. De plus, l'Accord de Paris ne l'exige pas. La Cour reconnaît que l'établissement de budgets carbone n'est pas la seule méthodologie de comptabilisation des émissions futures.

En utilisant les données de l'inventaire des gaz à effet de serre du 15 avril 2024 et en imaginant que les émissions produites évoluent de manière linéaire conformément aux objectifs

[29] La Suisse considère que le moment à partir duquel cette responsabilité historique peut être calculée n'est donné que lorsque l'on dispose de preuves scientifiques solides sur la nature anthropique du changement climatique, c'est-à-dire seulement depuis le début des années 1990.

fixés pour 2030, 2040 et 2050 (neutralité climatique), le budget carbone pour la période de 2020 à 2050 se monte à environ 660 millions de tonnes d'éq.-CO_2, soit environ 0,13 % du budget mondial encore disponible pour la période de 2020 à 2050 en vue de limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C (probabilité : 50 %). Selon l'Accord de Paris, il n'y a pas de méthodologie agrée pour définir la part équitable de chaque État partie.

5.2.6 Monitoring

La Suisse observe ces émissions de gaz à effet de serre et fournit des informations en toute transparence concernant l'évolution de ses émissions de gaz à effet de serre (cf. ch. 5.2.3 ci-avant).

De plus, la Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO_2 (Loi sur le CO_2 ; RS 641.71)[30] prévoit que le Conseil fédéral évalue périodiquement l'efficacité des mesures prévues par la loi et la nécessité de mesures supplémentaires (cf. art. 40 al. 1 let. a et b Loi sur le CO_2). Au cours des dernières années, l'OFEV a réalisé plusieurs évaluations (p. ex. concernant la taxe sur le CO_2). À l'heure actuelle, des évaluations du SEQE et de l'obligation de compenser sont en cours sur mandat de l'OFEV.

Du surcroît, l'OFEV a analysé les risques et les opportunités du changement climatique pour la Suisse dans le but de pouvoir planifier les mesures d'adaptation et de développer la stratégie requise. Cette analyse a abouti au rapport « Risques et opportunités liés au climat » qui a été publié en 2017.[31] Une mise à jour du rapport est en cours.

De plus, il existe des mécanismes de monitoring au niveau cantonal (cf. ch. 5.2.2).

5.2.7 Publication des informations et consultations

L'OFEV et le National Centre for Climate Services (NCCS) publient des nombreuses informations, données et publications sur leur site web qui sont accessibles au public.[32] De plus, la Loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo ; RS 172.061)[33] prévoit une large participation du public aux procédures décisionnelles (art. 3 LCo). Toute personne ou organisation peut participer à la consultation et exprimer un avis (art. 4 al. 1 LCo). L'autorité compétente est tenue de prendre connaissance des avis exprimés, de les pondérer et évaluer et de les résumer dans un rapport (art. 8 al. 1 et 2 LCo). Ce rapport est accessible au public (art. 9 al. 1 let. c LCo).

5.3 Mesures concernant la violation de l'article 6 de la Convention

L'arrêt a été transmis aux autorités directement concernées et a été publié par le TF sur son site web. De plus, la Convention est directement applicable en Suisse depuis 1974 (cf. ch. 5.1 ci-avant). En outre, les tribunaux ont accès aux nombreuses informations publiées, par exemple, par l'OFEV[34], le NCCS[35] et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)[36].

---

30 RS 641.71 - Loi fédérale du 23 décembre 2011 sur... | Fedlex (admin.ch)

31 Cf. Risques et opportunités liés au climat (admin.ch) et Les risques et les opportunités liés au changement climatique (admin.ch)

32 Cf. Thème Climat (admin.ch) et National Centre for Climate Services NCCS (admin.ch)

33 RS 172.061 - Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la... | Fedlex (admin.ch)

34 Cf. Thème Climat (admin.ch)

35 Cf. National Centre for Climate Services NCCS (admin.ch)

36 Cf. IPCC — Intergovernmental Panel on Climate Change

53600/20 - rapport du Gouvernement suisse

Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a été mandaté d'élaborer un rapport à l'intention du Conseil fédéral d'ici fin 2025, concernant l'impact de cet arrêt sur la pratique de l'administration et des tribunaux fédéraux en matière de droit de recours des associations. Ce faisant, le Conseil fédéral pourra également tenir compte d'éventuels développements ultérieurs de la jurisprudence.

6 Conclusions de l'État défendeur

Le Gouvernement suisse estime que les mesures prises vont prévenir des violations semblables et que la Suisse, par conséquent, remplit ses obligations en vertu de l'article 46 § 1 de la Convention dans la présente affaire.