



---

# Arrêt de la CEDH « Klimaseniorinnen gegen die Schweiz » du 9.4.2024

Appréciation technique de l'OFEV du 13 mai 2024

---

## 1 Situation initiale

Dans son arrêt du 9 avril 2024, la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a constaté que la Suisse avait violé les articles 6 (droit à un procès équitable) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Le présent document expose les principaux éléments techniques en rapport avec l'arrêt et procède à leur appréciation. L'évaluation se concentre sur la violation de l'article 8 CEDH.

## 2 Motivations de la Cour concernant la violation de l'article 8 CEDH

La Cour fonde son arrêt selon lequel la Suisse a violé l'article 8 CEDH sur trois points essentiels (cf. § 573 de l'arrêt).

- 1.) La Suisse a omis de quantifier de manière compréhensible sa réduction des émissions de gaz à effet de serre, que ce soit par le biais d'un budget carbone ou autrement.
- 2.) La Suisse, comme elle le reconnaît, n'a pas atteint ses objectifs antérieurs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- 3.) La Suisse n'a pas pris en temps utile les mesures appropriées pour atteindre l'objectif de réduction fixé par l'Accord de Paris, auquel elle s'est engagée, et ne les a pas transposées dans sa législation conformément à l'Accord.

Dans son appréciation, la Cour a en principe tenu compte de l'évolution de la politique et de la législation suisses en matière de climat, et ce jusqu'au 14 février 2024. Elle a notamment intégré la loi sur le climat et l'innovation (LCI), qui a été acceptée par le peuple suisse le 18 juin 2023. En revanche, la Cour ne pouvait plus tenir compte de la révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> par le Parlement le 15 mars 2024, dont le délai référendaire court encore.

## 3 Évaluation technique des trois critiques

### 3.1 Absence de quantification de la réduction des émissions de gaz à effet de serre par le biais d'un budget carbone ou autre

Un budget carbone représente une quantité de CO<sub>2</sub> qui peut ou doit être émise au cours d'une période donnée. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) utilise de telles considérations budgétaires globales dans ses rapports afin d'illustrer la quantité d'émissions encore disponible pour atteindre un objectif de réchauffement donné (par exemple 1,5 ou 2 degrés Celsius par rapport au niveau de température préindustriel). Ces considérations sont scientifiquement établies. Une difficulté réside dans la répartition entre les différents pays (« fair share »). Le GIEC lui-même reconnaît que la répartition des budgets mondiaux dépend fortement de considérations d'équité et d'autres jugements de valeur. Différents critères peuvent être utilisés et combinés à cet effet, et chaque pays peut les pondérer. Les critères possibles sont par exemple la responsabilité historique (généralement exprimée en termes d'émissions passées), les émissions actuelles ou projetées, les émissions par habitant, la performance économique ou les coûts des mesures de protection du climat.

Lors des négociations de l'Accord de Paris, la Suisse a défendu la fixation d'objectifs de réduction des émissions à attribuer à chaque pays. Cette approche n'a pas été adoptée par la communauté internationale. En conséquence, l'Accord de Paris ne définit pas d'objectifs chiffrés précis de réduction des émissions et n'impose pas non plus aux parties contractantes de fixer des budgets nationaux. Elle prévoit toutefois que les pays se fixent des objectifs de réduction qui se renforcent continuellement. En outre, chaque pays doit expliquer pourquoi il considère que sa contribution fixée au niveau national est juste et ambitieuse compte tenu de sa situation nationale. Les décisions de la Conférence des Parties donnent en outre des instructions supplémentaires sur ce que les objectifs climatiques nationaux doivent prendre en compte. Par exemple, ils doivent être alignés sur l'objectif de limiter le réchauffement climatique à 1,5 degré pour 2035.

Par le passé, la Suisse s'est toujours fixé des objectifs de réduction concrets et compréhensibles dans la législation en vigueur, ainsi que dans les futures législations qui entreront en vigueur le 1er janvier 2025 (LCI et loi révisée sur le CO<sub>2</sub>).

- Pour la période 2008-2012, l'objectif de réduction était de moins 8 pour cent en moyenne par rapport à 1990.
- Pour 2020, l'objectif de réduction était de moins 20 pour cent par rapport à 1990 (objectif national) et pour la période 2013-2020, une réduction moyenne de 15,8 pour cent par rapport à 1990.
- D'ici 2030, les émissions doivent être réduites de moitié par rapport à 1990. En outre, elles doivent être réduites en moyenne de 35 pour cent par rapport à 1990 pour la période 2021-2030 (loi sur le CO<sub>2</sub> révisée, objectif de réduction fixé au niveau national « NDC »).
- D'ici 2050, les émissions de gaz à effet de serre doivent atteindre un niveau net de zéro. Un objectif intermédiaire d'au moins 75 pour cent par rapport à 1990 est fixé pour 2040, une réduction moyenne d'au moins 64 pour cent pour la période 2031-2040 et une réduction moyenne d'au moins 89 pour cent par rapport à 1990 pour la période 2041-2050.

De ces objectifs découle finalement une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui est transparente et compréhensible. De plus, les objectifs pour les années 2008-2012, pour 2013-2020 ainsi que les objectifs moyens pour 2021-2030, 2031-2040 et 2041-2050 peuvent être directement convertis en un budget de gaz à effet de serre disponible pour les périodes respectives. Jusqu'à présent, la Suisse y a délibérément renoncé, car la valeur ajoutée par rapport à l'indication en pourcentage de réduction est faible. De plus, l'Accord de Paris ne l'exige pas. La Cour reconnaît elle-même que l'établissement de budgets carbone n'est pas la seule méthode de comptabilisation des émissions futures.

Si l'on part des émissions de gaz à effet de serre selon l'inventaire du 15.4.2024<sup>1</sup> et que l'on fait évoluer les émissions de manière linéaire vers les objectifs de 2030, 2040 et 2050 (zéro net), on obtient un budget d'environ 660 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> pour la période 2020-2050. Cela correspond à environ 0,13 pour cent du budget mondial encore disponible pour la période 2020-2050 si le réchauffement mondial doit être limité à 1,5 degré avec une probabilité de 50 pour cent.<sup>2</sup> A titre de comparaison, la part de la population suisse dans la population mondiale est d'environ 0,1 pour cent, tout comme la part de la Suisse dans les émissions mondiales de CO<sub>2</sub>.

**Conclusion** : la Suisse a jusqu'à présent renoncé à établir explicitement des budgets pour les gaz à effet de serre. Elle a toutefois fixé dans sa législation des objectifs de réduction et une trajectoire de réduction qui permettent de calculer de tels budgets.

### 3.2 Non-respect des objectifs climatiques

La Suisse a non seulement atteint l'objectif international pour la période 2008-2012 de moins 8 pour cent en moyenne par rapport à 1990, mais elle l'a même légèrement dépassé.<sup>3</sup> Elle a également rempli son

<sup>1</sup> [Inventaire des gaz à effet de serre de la Suisse \(admin.ch\)](#)

<sup>2</sup> Selon le GIEC, ce budget s'élève à environ 500 Gt d'équivalents CO<sub>2</sub>, voir [IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](#).

<sup>3</sup> [Examen de l'objectif 2010 \(pour la période de 2008 à 2012\) \(admin.ch\)](#)

engagement international pour la période 2013-2020, qui était de -15,8 pour cent en moyenne par rapport à 1990.<sup>4</sup> Dans les deux cas, la Suisse a profité de la possibilité de prendre en compte la prestation de puits de carbone imputable aux forêts suisses et au stockage de CO<sub>2</sub> dans les produits en bois suisses ainsi que les réductions d'émissions réalisées par des projets à l'étranger. Si l'on ne tenait compte que des réductions nationales, la Suisse n'aurait pas atteint ces objectifs. Mais cette considération n'est finalement pas pertinente, car la Suisse a utilisé la marge de manœuvre autorisée. Il est en revanche correct de dire que la Suisse n'a pas atteint son objectif national pour 2020. La réduction en 2020 a été d'environ 19 pour cent par rapport à 1990, au lieu de 20 pour cent.<sup>5</sup>

Il convient également de noter que la Suisse a toujours respecté ses engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto et de l'Accord de Paris, en ce qui concerne les obligations de communication ou la mise à jour régulière du NDC. Le respect des engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto a également été officiellement confirmé par la CCNUCC dans son rapport du 15 avril 2024.<sup>6</sup>

**Conclusion** : la Suisse a manqué de peu son objectif national de réduction pour 2020, mais a toujours respecté ses engagements internationaux. Cette constatation de la Cour ne nécessite pas de mesures, car elle se réfère au passé.

### 3.3 Pas de prise de mesures à temps

Ce constat intervient à plusieurs niveaux. Selon l'Accord de Paris, les parties contractantes doivent prendre des mesures d'atténuation nationales afin d'atteindre les objectifs de ces contributions. D'une part, l'arrêt constate que la Suisse n'a pas pris de mesures suffisantes dans le passé et qu'elle n'a donc pas atteint ses objectifs. Comme nous l'avons expliqué dans le paragraphe précédent, cela n'est que partiellement vrai, car seul l'objectif national n'a pas été atteint.

La Cour souligne en outre en particulier le vide réglementaire qui s'est créé en raison du référendum et finalement du rejet de la loi sur le CO<sub>2</sub> totalement révisée en juin 2021. Mais comme le Conseil fédéral et le Parlement ont réagi rapidement, un cadre juridique a toujours été garanti afin d'éviter des lacunes. Après le rejet de la révision totale de la loi sur le CO<sub>2</sub>, le Parlement a d'une part prolongé la loi sur le CO<sub>2</sub> existante jusqu'en 2024, en renonçant à des mesures supplémentaires. D'autre part, le Conseil fédéral a rapidement mis en place une nouvelle révision de la loi sur le CO<sub>2</sub>, que le Parlement a adoptée le 15 mars 2024. Ainsi, la lacune jusqu'en 2030 est désormais comblée. La loi mise davantage sur les réductions à l'étranger que ne l'aurait fait la révision totale qui a été rejetée. La loi sur le CO<sub>2</sub> adoptée par le Parlement pour la période après 2024 met l'accent sur d'autres points que la révision totale rejetée. Le Conseil fédéral et le Parlement ont ainsi tenu compte de la décision populaire de juin 2021.

De plus, la LCI ouvre la voie jusqu'en 2050. La Cour constate qu'elle aurait « des difficultés à accepter que la simple obligation législative de prendre des mesures concrètes “en temps utile”, comme le prévoit la loi sur le climat, remplisse les obligations de l'État. (...) ». Il convient de noter à ce propos que la LCI fixe des objectifs et des objectifs intermédiaires jusqu'en 2050. Et elle prévoit également que la loi sur le CO<sub>2</sub> doit être révisée par étapes de 10 ans afin de définir les mesures correspondantes. La première étape a été franchie avec la révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> pour la période 2025-2030. La prochaine révision pour la période 2031-2040 est déjà en cours de planification ; les unités administratives compétentes du DETEC ont commencé les travaux conceptuels. A cela s'ajoute le fait que la loi contient déjà une série de mesures concrètes.

**Conclusion** : le rejet de la révision totale de la loi sur le CO<sub>2</sub> a temporairement créé des incertitudes quant à la poursuite de la politique climatique, mais il n'a pas entraîné de véritable lacune réglementaire avec l'absence d'objectifs et de mesures de réduction. Avec l'adoption de la révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> pour la période après 2024, les mesures visant à réduire de moitié les émissions d'ici 2030 sont définies. Avec la LCI, la Suisse dispose d'un cadre avec des objectifs scientifiquement fondés et un plan clair concernant la mise en œuvre.

<sup>4</sup> [Examen de l'objectif 2020 \(pour la période de 2013 à 2020\) \(admin.ch\)](#)

<sup>5</sup> [Examen de l'objectif 2020 \(pour la période de 2013 à 2020\) \(admin.ch\)](#)

<sup>6</sup> Voir [tpr2023\\_CHE.pdf \(unfccc.int\)](#)

#### **4 Engagements dans le cadre de l'Accord de Paris et recommandations du GIEC**

L'Accord de Paris constitue le cadre de la politique climatique internationale. La Suisse l'a ratifié en 2017 et s'est ainsi engagée à contribuer à la réalisation de ses objectifs. Dans son arrêt, la Cour fait également référence à l'Accord de Paris, principalement sur des questions d'obligations, de principes et de méthodes. Il est toutefois important de noter qu'elle ne reproche pas à la Suisse d'avoir violé les obligations découlant de l'Accord, étant donné que ces obligations sont exclusivement de nature procédurale.

L'objectif de l'Accord de Paris est de limiter le réchauffement climatique à 2 degrés Celsius au maximum et, si possible, à 1,5 degré par rapport aux niveaux préindustriels. Les bases scientifiques pour atteindre ces objectifs, en particulier les réductions d'émissions nécessaires au niveau mondial, sont résumées par le GIEC dans ses rapports d'évaluation. L'Accord de Paris ne contient pas d'obligation explicite de suivre ces objectifs, mais l'article 4, paragraphe 1, demande que les parties réduisent leurs émissions de gaz à effet de serre conformément aux meilleures données scientifiques disponibles, de manière à ce que les émissions mondiales de gaz à effet de serre atteignent un niveau net zéro au cours de la seconde moitié du siècle. L'année dernière, lors de la conférence sur le climat de Dubaï (COP 28), les parties ont également réaffirmé leur intention de présenter, dans leurs prochains NDC, des objectifs ambitieux de réduction des émissions à l'échelle de l'économie, visant à limiter le réchauffement planétaire à 1,5 degré, sur la base des dernières connaissances scientifiques et en tenant compte des différentes situations nationales. Il est donc clair que les Parties doivent s'appuyer sur les rapports d'évaluation du GIEC pour fixer leurs objectifs, si elles veulent contribuer à la réalisation des objectifs de l'Accord.

Selon l'Accord de Paris, les objectifs devraient tenir compte non seulement des recommandations de la communauté scientifique, mais aussi de l'équité. Comme nous l'avons déjà mentionné au point 3.1, ce point n'est pas clairement évaluable, et l'estimation de la compatibilité d'un objectif national avec l'objectif de 1,5 degré ne peut être jugée que de manière incertaine. La Suisse s'est toutefois toujours référée aux bases scientifiques actuelles pour fixer ses objectifs. Avec l'objectif d'atteindre zéro gaz à effet de serre en 2050, elle devrait même être plus ambitieuse que les bases scientifiques. Il n'est donc pas nécessaire d'agir dans ce domaine.

#### **5 Perspectives**

La Cour laisse aux États une large marge d'appréciation dans la mise en œuvre et ne précise pas dans son arrêt les mesures que la Suisse devrait, selon elle, prendre. Elle ne contient pas d'obligations concernant les réformes légales qui doivent être mises en œuvre en Suisse, et en particulier pas de détermination des moyens pour la mise en œuvre en Suisse. La définition des mesures futures se fait dans le cadre des processus politiques habituels.

Du point de vue du DETEC, les conséquences de l'arrêt sur la politique climatique de la Suisse sont relativement faibles. La LCI règle les prochaines étapes, notamment celle importante de la révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> pour la période après 2030. La Suisse continuera à rendre compte de l'évolution de ses émissions de gaz à effet de serre et de la direction prise vers les objectifs fixés. Une analyse approfondie devra montrer si d'autres étapes sont encore nécessaires pour mettre en œuvre l'arrêt. Ces travaux sont en cours.

Enfin, il convient de noter que, par rapport à l'Accord de Paris, la communauté mondiale s'est jusqu'à présent engagée à atteindre des objectifs qui réchaufferaient le climat d'environ 3 degrés Celsius par rapport à l'époque préindustrielle. Les émissions historiques cumulées de CO<sub>2</sub> représentent déjà environ quatre cinquièmes du budget carbone total pour une probabilité de 50 pour cent de limiter le réchauffement climatique à 1,5 degré. Le niveau d'ambition doit donc être considérablement renforcé à l'échelle mondiale afin de se rapprocher de l'objectif de 1,5 degré.