
§ 8 La législation climatique en mutation : place aux principes de cohérence, d'évaluation et de mobilisation du public.

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. »

(Déclaration de Rio, principe 10)

Thierry Largey*

Table des matières

I.	Introduction	203
II.	Éléments de stratégies climatiques, en Suisse et dans l'Union européenne	206
	1. L'objectif climatique ultime	206
	2. La stratégie climatique à long terme de la Suisse	207
	3. Les stratégies européennes en matière de climat et d'environnement	209
III.	Le principe de cohérence climatique	213
	1. Notion	213
	2. Concrétisation du principe	216
IV.	Le principe d'évaluation	221
	1. Notion	221
	2. Concrétisation du principe	222
V.	La mobilisation du public	223
	1. Les citoyens, moteur déterminant de la transition climatique	223
	2. Le principe de transparence	225
	3. La participation du public au sens large	231
	4. L'accès à la justice en matière de transparence et de participation du public	237
VI.	Remarques conclusives	241

Bibliographie

AITAMURTO TANJA, La production participative dans l'élaboration des politiques publiques, *Pouvoirs* 2020/4, 89 ss ; BOVERKET, Regulation on climate declarations for buildings proposal for a roadmap and limit values, *Karlskrona* 2020 ; CONFÉRENCE DES DIRECTEURS CANTONAUX DE L'ÉNERGIE (ENDK), *Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC)*, Edition 2014, Berne 2015 ; BRAIG KATHARINA F./BRILLAT MANUELLA, En marge de l'initiative « Aînées pour la protection du climat » : franchir le pas de l'environnement aux droits humains, *RDS* 2020 I, 473 ss ; CONSEIL FÉDÉRAL, *Quelle pourrait être l'importance des émissions négatives de CO₂ pour les futures politiques climatiques de la Suisse ?*, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 18.4211 Thorens Goumaz du 12 décembre 2018, Berne 2020 (cité : NET) ; CONSEIL FÉDÉRAL, *Le développement durable dans le secteur financier en Suisse, État des lieux et positionnement focalisés sur les aspects environnementaux*, Berne 2020 (cité : Secteur financier) ; CONSEIL FÉDÉRAL, *Stratégie climatique à long terme de la Suisse*, Berne 2021 (cité : Stratégie) ;

* Professeur en droit public à l'Université de Lausanne.

CONSEIL FÉDÉRAL, Stratégie pour le développement durable 2030, Berne 2021 (cité : Durable) ; DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES DU PARLEMENT EUROPÉEN, Ouverture, transparence et accès aux documents et à l'information dans l'UE, Bruxelles 2013 ; EPINEY ASTRID/DIEZIG STEFAN/PIRKER BENEDIKT/REITEMEYER STEFAN, Aarhus-Kommentar, Handkommentar, Baden-Baden 2018 ; EPINEY ASTRID/SCHEYLI MARTIN, Aarhus-Konvention : Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, Fribourg 2000 ; FAVRE ANNE-CHRISTINE, La participation populaire aux grands projets d'infrastructure lancés par les pouvoirs publics, Annuaire ADSPO 2016/2017, 3 ss ; FLÜCKIGER ALEXANDRE, La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale, DEP 2009 749 ss ; FRANZIUS CLAUDIO/KLING ANNE, The Paris Climate Agreement and liability issues, in Kahl/Weller (éd.), Climate Change Litigation, A Handbook, München 2021, 197 ss ; GARCIA DE ENTERRIA EDUARDO, Principes et modalité de la participation à la vie administrative, in Deléprée (éd.), la participation directe du citoyen à la vie publique et administrative, Bruxelles 1986, 251 ss ; GAUDIN JEAN-PIERRE, La démocratie participative, Informations sociales 2010/2, 42 ss ; GRIFFEL ALAIN/RAUSCH HERIBERT, Kommentar zum Umweltschutzgesetz : Ergänzungsband zur 2. Auflage, 2^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2011 ; GRIFFEL ALAIN, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zurich 2001 ; IPBES/IPCC, Biodiversity and climate change, Workshop report, 2021 ; LARGEY THIERRY, Développements du droit européen en matière climatique, Annuaire suisse de droit européen 2019/2020, 463 ss (cité : Annuaire 2019/2020) ; LARGEY THIERRY, Développements du droit européen en matière climatique, Annuaire suisse de droit européen 2020/2021, (cité : Annuaire 2020/2021) ; LARGEY THIERRY, Développements du droit européen en matière climatique, Annuaire suisse de droit européen 2023/2024, à paraître (cité : Annuaire 2023/2024) ; LARGEY THIERRY, La législation climatique doit-elle être davantage environnementale ?, ZBl 7/2020, 67 ss (cité : Contrôle) ; LARGEY THIERRY, Le contrôle juridictionnel des actes matériels, PJA 1/2019, 349 s (cité : ZBl) ; LARGEY THIERRY/DUPONT VALÉRIE, La législation européenne sur le climat dans le contexte des limites planétaires. Des fondements juridiques à l'allocation de quotas, Annuaire suisse de droit européen 2021/2022, 301 ss (cité : Annuaire 21/22) ; LARGEY THIERRY/FANTI SÉBASTIEN, L'obligation de transparence en matière d'aménagement du territoire, Le cas des zones réservées, PJA 2/2021, 194 ss ; MAGNON XAVIER, L'accès à la justice dans la théorie générale du droit, in Bétaille (éd.), Le droit d'accès la justice en matière d'environnement, Toulouse 2016, 27 ss ; MAHON Pascal, Droit constitutionnel Vol. II, Les droits fondamentaux, 3^e éd., Bâle 2015 ; MARTENET VINCENT/DUBEY JACQUES, Commentaire romand de la Constitution fédérale, Bâle 2021 (cité : CR Cst. – AUTEUR) ; MEILLAND PHILOMÈNE, Caractéristiques des lois sur l'accès à l'information en Suisse, in : Pasquier (éd.), Le principe de transparence en Suisse et dans le monde, Lausanne 2013, 19 ss ; MEYNIER ADELIN, Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement, Paris 2020 ; MICHEL HÉLÈNE, La transparence dans l'Union européenne : réalisation de la bonne gouvernance et redéfinition de la démocratie, RFAP 165/2018, 109 ss ; MOLINER-DUBOST MARIANNE, Démocratie environnementale et participation des citoyens, AJDA 2011, 259 ss ; MONÉDIAIRE GÉRARD, La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte, Participations 2011/1, 134 ss ; MOOR PIERRE, Pour une théorie micropolitique du droit, Paris 2005 ; MOOR PIERRE/FLÜCKIGER ALEXANDRE/MARTENET VINCENT, Droit administratif, Vol.1, Les Fondements, 3^e édition, Berne 2021 ; NAIR GIREESH/FRANSSON ÅKE/OLOFSSON THOMAS, Perspectives of building professionals on the use of LCA tools in Swedish climate declaration, Cold Climate HVAC & Energy 2021 ; OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE (OFAG), Stratégie Climat pour l'agriculture, Protection du climat et adaptation au changement climatique pour une agriculture et une économie alimentaire suisses durables, Berne 2011 (cité : Stratégie) ; OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE (OFAG), Stratégie Climat pour l'agriculture, Résumé, Berne 2011 (cité : Résumé) ; PASQUIER MARTIAL, Introduction, in : Pasquier (éd.), Le principe de transparence en Suisse et dans le monde, Lausanne 2013 ; PETERS BIRGIT, Unpacking the Diversity of Procedural Environmental Rights : The European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention, Journal of Environmental Law 30/2018, 1 ss ; PRIEUR MICHEL, Droit de l'environnement, droit durable, Bruxelles 2014 (cité : Durable) ; PRIEUR MICHEL, Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation, RJE 4/1988, 397 ss (cité : Participation) ; SIDLER SALOME/BALLY JÜRIG, La ratification projetée par la

Suisse : impact et enjeux de la Convention d'Aarhus pour le droit fédéral, DEP 2009, 725 ss ; SIFONTOS DAVID, La consommation propre d'électricité : Fondements juridiques, mise en œuvre pratique et modèles de contrats, Lausanne 2023 ; SOHNLE JOCHEN, Les éléments territoriaux naturels mobiles subissant les conséquences du changement climatique : esquisse d'un régime de droit international en devenir, VertigO 18 (1) ; STRUILLOU JEAN-FRANÇOIS, La participation du public en matière d'environnement : le changement dans la continuité, AJDA 24/2018, 1392 ss ; TRUCHET DIDIER, Le droit public, 4^e édition, Paris 2018 ; THURNHERR DANIELA, Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts – Eine Spurensuche, DEP 2017, 510 ss (cité : THURNHERR, Aarhus) ; THURNHERR DANIELA, *Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen. Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die Aarhus-Konvention und deren Bedeutung für das schweizerische Recht*, thèse Zurich, Zurich/Bâle/Genève 2003 (cité : THURNHERR, *Öffentlichkeit*) ; VAN CALSTER GEERT/REINS LEONIE, The Paris Agreement on Climate Change, A Commentary, Cheltenham 2021 ; WISARD NICOLAS, La participation en aménagement du territoire après la Convention d'Aarhus – Quelques observations conceptuelles et d'expérience, in : Hottelier/Hertig/Randall/Flückiger, *Études en l'honneur du Professeur Thierry Tanquerel*, Zurich 2019, 317 ss.

Travaux préparatoires

Message concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017, du 1^{er} février 2021, FF 2012 1857 (cité : Message Politique agricole) ; Message portant approbation de la convention d'Aarhus et de son application ainsi que son amendement, du 28 mars 2012, FF 2012 4027 (cité : Message Aarhus) ; Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration (Loi sur la transparence, LTrans), du 12 février 2003, FF 2003 1807 (cité : Message LTrans.) ; Message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, du 1^{er} décembre 2017, FF 2018 229 (cité : Message Révision LCO₂) ; Message relatif à une nouvelle constitution fédérale, du 20 novembre 1996, FF 1997 I 1 (cité : Message Cst.) ; Projet de Message relatif à la révision de la loi sur le CO₂ pour a période postérieure à 2024 (cité : Projet de message LCO₂) ; Projet de message du Conseil fédéral du 18 juin 2021 concernant la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (cité : Projet de message LEne).

I. Introduction

Tel qu'il ressort notamment de l'art. 9 de la Déclaration universelle des droits de l'homme 8.1 du 10 décembre 1948, l'accès à la justice constitue l'une des conditions essentielles pour qu'une personne puisse faire valoir les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi. En son absence, les citoyennes et les citoyens ne peuvent se faire entendre, exercer leurs droits, contester des actes arbitraires, discriminatoires ou plus généralement contraires au droit, ni engager la responsabilité des autorités. Ce droit procédural permet de saisir l'organe chargé de veiller à la régularité dans un système juridique, de sorte que les particuliers « ne soient pas simplement assujettis à un pouvoir exécutif de plus en plus puissant », mais puissent accéder à une autorité indépendante¹. Il s'inscrit dès lors dans un litige entre deux parties, que le juge doit résoudre en tranchant un différend relatif à l'application du droit².

1 Message Cst., FF 1997 I 1, 511.

2 MAGNON, 28.

- 8.2 Le besoin accru de protection juridique dans le domaine de l'environnement souligne la dichotomie grandissante entre ce qui est attendu par les justiciables – au regard de leur propres aspirations, de l'urgence ou des promesses qui leur sont faites – et ce qu'ils perçoivent de l'action publique et de la mise en œuvre des exigences légales. En d'autres termes, il souligne qu'une partie de la population considère l'action climatique des autorités exécutives, voire législatives, comme insuffisante, non pertinente et bien plus encore comme illégale. L'insuffisance peut concerner la concrétisation des intentions et des engagements internationaux dans des actes concrets, la prise en compte partielle ou tronquée des intérêts en jeu ou encore l'inadéquation entre le cadre scientifique et juridique et les mesures engagées. Elle concerne tant l'intensité des mesures telle que des seuils d'émissions inadéquats, leur étendue lorsque des activités ne font l'objet d'aucune mesure ou le type des mesures. Les administrés attendent alors de la justice qu'elle constate cette insuffisance et rappelle les autorités à leur devoir, de manière à infléchir ou contraindre la formation des politiques climatique et environnementale.
- 8.3 Le thème de l'accès à la justice interroge sur la place et le rôle réservés aux citoyennes et aux citoyens en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique. Lorsque leur avis ou leurs intérêts n'ont pas été suffisamment pris en considération, que leurs droits fondamentaux – droit à la vie, à la santé, à un environnement sain – sont négligés, elles et ils les défendent par la voie contentieuse. Le public se situe toutefois dans une position de relative faiblesse, pour le moins son action climatique reste-t-elle avant tout réactive et indirecte.
- 8.4 Une décision judiciaire n'a pas pour vocation de définir la politique climatique d'un État; elle constitue en revanche une étape qui peut conduire à l'influencer et à faire prendre conscience aux décideurs de la nécessité d'agir davantage ou différemment. Pour l'exemple, le gouvernement allemand entreprend de renforcer la loi sur la protection du climat, par nécessité, car le coup porté par la Cour constitutionnelle fédérale le 24 mars 2021 ne lui laisse guère le choix. Celle-ci a établi que certaines dispositions de la loi allemande du 12 décembre 2019 relative à la lutte contre le changement climatique n'étaient pas conformes aux droits fondamentaux; le législateur était alors tenu d'ajuster, jusqu'au 31 décembre 2022, les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la période postérieure à 2030³.
- 8.5 Dans l'affaire des *KlimaSeniorinnen*, le Tribunal fédéral faisait le constat que « Ces préoccupations [protection du climat] ne doivent pas être mises en œuvre par des moyens juridiques, mais par des moyens politiques, pour lesquels le système suisse, avec ses instruments démocratiques [initiative populaire, motion parlementaire, pétition, protection des droits fondamentaux, c. 4.3], offre suffisamment de possibilités »⁴. Bien qu'incomplet et par trop restrictif, ce propos n'est toutefois pas dénué de fondement. La

3 BVerfG, arrêt du 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20.

4 ATF 146 I 145, c. 5.5.

lutte contre le changement climatique est une affaire politique ; la réponse à l'urgence climatique appartient ainsi au législateur et au pouvoir exécutif, bien plus qu'au juge. Ce constat repose sur la distinction qui existe entre les fonctions législative et administrative, lesquelles établissent puis appliquent la règle de droit, et la fonction judiciaire qui en contrôle la légalité. Il procède d'une répartition des responsabilités et des moyens. La responsabilité juridique vise à une application correcte du droit, dont le juge est garant. Elle comprend une seconde responsabilité, de nature « politico-administrative »⁵, ayant pour objectif l'efficacité et l'adéquation de la norme. Celle-ci échappe au juge, qui n'est pas responsable d'une politique publique et dont le pouvoir d'examen se limite en principe à la seule légalité. Elle constitue alors le domaine d'action réservé du législateur et de l'administration, balisé par l'indétermination et la liberté d'appréciation que l'ordre juridique leur offre. Il importe par conséquent de placer la question de la protection de l'environnement et du climat devant la société et les choix qu'elle doit faire – par le biais des tribunaux s'il le faut.

Dans cette perspective, la présente contribution ouvre la réflexion sur une refonte de la manière de penser les politiques climatiques, non pas dans ses fondements juridiques, mais dans la manière de les concevoir et de les concrétiser dans des règles de droit. Le refus en scrutin populaire⁶ de la révision de la LCO₂⁷ le 13 juin 2021 a montré en Suisse combien les instruments démocratiques ordinaires dont parle le Tribunal fédéral ne sont pas forcément garants de succès. L'enjeu est double. D'une part, il s'agit dans la mesure du possible de faire converger ceux qui jugent que les mesures vont trop loin et ceux qui les jugent trop timides ; pour cela, le rôle des expertes et experts est essentiel en tant qu'il permet d'exposer les faits et de proposer des moyens d'agir. D'autre part, l'action climatique ne peut plus être sectorielle et miser sur quelques instruments, notamment les taxes ; elle doit être globale et user de tous les mécanismes à disposition. Les développements récents du droit européen offrent à notre sens une excellente source d'inspiration, bien qu'ils soient encore en phase de construction. Ils permettent de positionner certains principes généraux d'une importance cardinale destinés à gouverner les politiques climatiques, de leur élaboration à leur mise en œuvre. Ces principes soudent des stratégies environnementales de l'Union, mais également de celles de la Suisse – bien que de manière plus évanescence (*infra* II). Le principe de cohérence ouvre la voie à une vision intégrée et globale de la réponse à apporter à l'urgence climatique (*infra* III). Cette vision est indissociable d'une approche dynamique impliquant l'évaluation continue de l'efficacité et de l'effectivité des mesures (*infra* IV). Finalement, les instruments de la transparence et de la démocratie participative permettent de repenser l'action citoyenne dans le débat climatique (*infra* V). 8.6

5 Voir dans ce sens MOOR, 72 ss ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, 7753-754.

6 <<https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20210613/can644.html>> (23.09.2023).

7 Loi fédérale sur le CO₂ (LCO₂) du 23 décembre 2011 (RS 641.71).

serre¹⁵. Celles-ci sont nécessaire afin de coordonner l'action climatique au niveau national, de sorte que les contributions annoncées soient effectivement respectées et qu'elles soient compatibles avec l'objectif climatique ultime. Les stratégies indiquent la voie à suivre pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050, autrement dit le seuil du zéro net émission¹⁶. Elles formulent les principes destinés à guider et déterminer l'action des autorités en matière de politique climatique ; dit autrement, elles « servent de base à la définition des conditions-cadres juridiques futures »¹⁷. Il n'est pas question de faire le détail des stratégies climatiques suisses (*infra* 2) et européennes (*infra* 3), mais de mettre en évidence les principes généraux que nous avons qualifiés de cardinaux en introduction, aux fins d'atteindre la stabilité du système climatique.

2. La stratégie climatique à long terme de la Suisse

La Suisse s'est dotée d'une stratégie climatique en janvier 2021. Suivant les connaissances scientifiques actuelles et se fondant sur le « niveau d'ambition le plus élevé possible » mentionné à l'art. 4 par. 3 de l'accord de Paris, la Suisse s'est fixé l'objectif de parvenir à la neutralité climatique à l'horizon de la moitié du siècle¹⁸. Selon la trajectoire définie par cette stratégie, il est envisageable de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050 de 90 % par rapport à 1990. En outre, les émissions restantes doivent être compensées par le biais de technologies d'émission négative (NET, *Negative Emission Technologies*)¹⁹. Avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2025, de la loi fédérale du 30 septembre 2022 sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCl)²⁰, l'utilisation des NET deviendra l'un des objectifs/instruments à la neutralité carbone en 2050, mais également à la réduction de la concentration atmosphérique de CO₂ dans la seconde moitié du XXI^e siècle (art. 3 al. 1 let. b LCl, respectivement 3 al. 2 LCl)²¹.

La stratégie climatique à long terme formule dix principes visant à orienter et à façonner les actions qu'entreprendra la Suisse ces prochaines années en matière de politique

15 Art. 4 par. 19 de l'Accord de Paris. La CCNUCC précise que les stratégies climatiques à long terme doivent être soumises d'ici fin 2020 et doivent s'inscrire dans un horizon temporel allant jusqu'au milieu du siècle (ch. 3, par. 35, de la décision 1/CP.21 CCNUCC).

16 Une société climatique neutre signifie de parvenir à une économie où les émissions nettes de gaz à effet de serre sont réduites à zéro – les émissions étant compensées par les absorptions. Voir à ce propos LARGEY, *Annuaire 2019/2020*, 463.

17 CONSEIL FÉDÉRAL, *Stratégie*, 4 et 16.

18 CONSEIL FÉDÉRAL, *Stratégie*, 14.

19 A propos des NET, voir CONSEIL FÉDÉRAL, *NET*, 7 ss ; LARGEY, *Annuaire 2019/2020*, 479 ss.

20 La LCl a été adoptée en votation populaire le 18 juin 2023, le projet de loi ayant été accepté par 59.1 % de la population. <<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/dossiers/loi-climat.html>> (23.09.2023)

21 L'art. 2 let. a LCl désigne les NET comme les « procédés biologiques et techniques visant à extraire de l'atmosphère du CO₂ et à le fixer durablement dans les forêts, les sols, les produits en bois ou d'autres puits de carbone ».

climatique. Elle couvre tous les secteurs définis dans l'inventaire issus des directives de la CCNUCC²² : ceux de l'énergie, des processus industriels et de l'utilisation des produits, de l'agriculture, de l'utilisation des terres, des changements d'affectation des terres et de la foresterie, des déchets, ainsi que d'autres domaines tels que les transports, l'aviation internationale, l'alimentation, les déchets, les gaz synthétiques et le marché financier. L'action climatique de la Suisse devrait dès lors être globale, chaque domaine d'activité devant contribuer à l'effort de stabilisation et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

- 8.12 Plusieurs principes formulés dans la stratégie climatique de la Suisse méritent une attention particulière dans le cadre de la présente contribution. Le premier d'entre eux évoque une « transition cohérente » vers le zéro net émission. Selon les prévisions, mises en œuvre de manière cohérente, les mesures adoptées pourrait ainsi permettre de réduire les émissions de GES en Suisse de près de 38 % d'ici 2030 par rapport à 1990²³. La notion de cohérence n'est pas toutefois pas explicitée par le Conseil fédéral. Tout au plus comprend-on qu'il s'agit d'une opportunité pour l'innovation et la recherche, dans le sens où la neutralité climatique n'est envisageable qu'en recourant à de nouvelles technologies ou de nouveaux instruments. Au demeurant, la notion de cohérence de la transition doit probablement être mise en lien avec l'approche globale adoptée par la stratégie climatique ; nous y reviendrons plus largement par la suite²⁴.
- 8.13 Les principes 7 et 8 énoncent que la transition vers la neutralité climatique doit être socialement et économiquement supportable. Les charges financières supplémentaires qui incombent aux ménages à faible revenu ou à certaines régions doivent être autant que possible évitées ou compensées par des mécanismes appropriés (principe 7). La transition doit être efficace en termes de coûts et ne pas désavantager les entreprises suisses actives sur le marché international ; elle doit simultanément contribuer à l'internalisation des coûts externes. Ces deux principes font implicitement référence à une forme de cohérence devant veiller à ce que les mesures engagées afin de lutter contre le changement climatique ou de s'y adapter n'engendrent pas de dommages collatéraux tout aussi insupportables du point de vue social ou économique.
- 8.14 Selon le quatrième principe de la stratégie climatique suisse, la réduction des émissions doit intervenir tout au long des chaînes de valeur ajoutée. Tant la production que la demande de biens et de services doivent avoir un impact environnemental aussi faible que possible. Il convient alors de prendre en considération l'intégralité du cycle de vie d'un produit ou d'un service et d'agir à chaque étape.

22 CCNUCC, Directives pour l'établissement des communications nationales des Parties visées à l'annexe I de la Convention, première partie : Directives FCCC pour la notification des inventaires annuels, FCCC/SBSTA/2004/8, 3 septembre 2004, notamment 25 - 26.

23 CONSEIL FÉDÉRAL, Stratégie, 23.

24 *Infra* III.

3. Les stratégies européennes en matière de climat et d'environnement

a) Le pacte vert pour l'Europe

Le 11 décembre 2019, la Commission européenne présentait le pacte vert pour l'Europe (European Green Deal), sa feuille de route censée rendre l'économie de l'Union européenne durable. Cette stratégie vise l'objectif de « transformer l'UE en une société juste et prospère, dotée d'une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive, caractérisée par l'absence d'émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 et dans laquelle la croissance économique sera dissociée de l'utilisation des ressources »²⁵. Comme l'a affirmé en 2018 la Commission européenne, une « action pour le climat immédiate et décisive est essentielle »²⁶; le pacte vert jette les bases de cette action, dans un contexte globalisé visant également à préserver et consolider le patrimoine naturel de l'UE, ainsi qu'à protéger la santé et le bien-être des citoyens des risques et incidences liés à l'environnement. Suivant l'adoption du pacte vert, la Commission a élaboré plusieurs instruments stratégiques et juridiques devant permettre d'atteindre les objectifs mondiaux en matière de lutte contre le changement climatique définis dans l'accord de Paris et de définir la trajectoire à suivre vers la neutralité climatique à l'horizon 2050.

Deux catégories d'instruments ressortent de la stratégie européenne. La première s'inspire d'une approche stratégique climatique globale et générale visant à établir un cadre pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'augmentation de l'absorption par les puits. La seconde procède de stratégies sectorielles de durabilité, par exemple dans les domaines des bâtiments, de la mobilité, des systèmes énergétiques ou encore de l'économie; dans ces cas, il ne s'agit pas de stratégies purement climatiques, mais d'approches environnementales plus larges comprenant des considérations relatives au changement climatique²⁷.

En septembre 2020, la Commission a présenté le plan cible en matière de climat à l'horizon 2030 dans lequel est défini un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 d'au moins 55 % d'ici à 2030. Ce plan porte tant sur les émissions que sur les absorptions de gaz; il a pour fonction de fixer la trajectoire nécessaire pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050²⁸. La stratégie d'adaptation

25 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 11 décembre 2019, Le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final, 2.

26 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité des régions, au Comité économique et social et à la Banque européenne d'investissement du 28 novembre 2018, Une planète propre pour tous. Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat, COM(2018) 773 final, 1.

27 Pour des développements, voir LARGEY, Annuaire 2020/2021.

28 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 17 septembre 2020, Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030, Investir dans un avenir climatiquement, COM(2020) 562 final, 2.

au changement climatique répond au second objectif de l'art.2 par.1 de l'accord de Paris ; elle vise à renforcer les capacités de l'Union au changement climatique en développant une adaptation plus intelligente, plus systématique et plus rapide – inscrite dans l'action internationale²⁹. Le pacte européen pour le climat de novembre 2019 tend à faire coopérer, dans un objectif commun, le public et les organisations, qu'il s'agisse d'autorités nationales, régionales et locales ou d'entreprises, de syndicats, d'organisations de la société civile, d'établissements d'enseignement, d'organismes de recherche et d'innovation, de groupements de consommateurs et de particuliers. Pour ce faire, il s'appuie sur des dialogues avec les citoyens et les assemblées de citoyens³⁰. Les stratégies sectorielles de durabilité complètent les axes de la stratégie globale de durabilité, en concourant collectivement à transformer l'économie de l'UE et la société européenne³¹.

b) Une première concrétisation dans la loi européenne sur le climat

- 8.18 Afin d'établir clairement les conditions d'une transition à la fois efficace, équitable et irréversible, la Commission a proposé en mars 2020 l'adoption de la première « législation européenne sur le climat ». Par le biais d'un règlement, elle a souhaité ancrer dans un acte contraignant l'objectif de neutralité climatique d'ici à 2050. La réglementation vise également une certaine sécurité juridique et politique, en garantissant par un texte contraignant à l'échelle de l'Union européenne que toutes les politiques publiques contribueront effectivement à l'accomplissement de cet objectif – ceci dans l'ensemble des domaines concernés. Elle vise enfin à améliorer la transparence et la responsabilité³².
- 8.19 La « loi européenne sur le climat »³³ a été publiée le 9 juillet 2021 ; elle est entrée en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne, soit à fin juillet 2021. Le règlement « loi climat » est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. Il définit le cadre juridique de l'ensemble des mesures du « Paquet climat » qui ont été présentées par la Commission européenne le 14 juillet 2021, lesquelles sont destinées à réaliser les objectifs du nouveau règlement. Ce « Paquet climat » répond à l'obligation qui figurait à

29 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 24 février 2021, Bâtir une Europe résiliente – la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique, COM(2021) 82 final, 5ss.

30 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions du 9 décembre 2020, Pacte européen pour le climat, COM(2020) 788 final, 4 ss ; COM(2019) 640 final, 27.

31 COM(2019) 640 final, 6-18. Voir pour des détails LARGEY, *Annuaire 2020/2021*.

32 Projet de règlement du Parlement européen et du Conseil du 4 mars 2020 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999, COM(2020) 80 final.

33 Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »).

l'art. 2 par. 4 de la proposition de loi européenne sur le climat³⁴ et qui est reprise à l'art. 4 par. 3 du nouveau règlement. Elle enjoint la Commission de déterminer, au 30 juin 2021, les modifications qu'il convient d'apporter à la législation de l'Union européenne mettant en œuvre l'objectif de réduction des émissions atteignant 50 à 55 % par rapport à 1990, de même que l'objectif de neutralité climatique formulé à l'art. 2 par. 1 du règlement. Le paquet législatif, baptisé « *Fit-for-55* » ou « Ajustement à l'objectif 55 », vise à aligner la législation de l'UE en matière de climat et d'énergie sur l'objectif climatique fixé pour 2030 ; il ne contient pas moins de treize propositions de textes allant de la révision de certaines directives à la mise en place de nouveaux outils³⁵.

c) *Les principes d'action*

Dans la théorie juridique, les principes existent par la règle légale pour orienter de manière générale la mise en œuvre du droit. Ils tendent à soutenir l'application du droit en structurant et renforçant son fondement dogmatique³⁶. Ils se manifestent à tous les niveaux de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un régime juridique, tant au stade législatif que décisionnel, ainsi que dans d'éventuelles étapes planificatrices. Les principes présentent l'avantage d'une indétermination normative qui convient particulièrement à une démarche qui est à la recherche d'un régime juridique en devenir³⁷. En posant une maxime commune à toute l'action climatique d'un État ou d'un ensemble d'États, ils permettent une concrétisation graduelle sous la forme de règles de droit précises, puis de mesures concrètes, adaptées à la situation et issues d'une même idée. En d'autres termes, ils garantissent une unité³⁸ d'action à tous les niveaux de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique publique. En avril 2023, le Conseil européen a adopté cinq actes législatifs destinés à réduire les émissions de GES dans les principaux secteurs de l'économie, tout en veillant à ce que les citoyens et les micro-entreprises les plus vulnérables, ainsi que les secteurs exposés à un risque de fuite de carbone, bénéficient d'un soutien réel dans le cadre de la transition climatique. Ceux-ci concernent respectivement le système d'échange des quotas d'émission (SEQE-UE), les émissions du secteur du transport maritime, les secteurs du bâtiment et du transport routier, le secteur de l'aviation, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et le fonds social pour le climat³⁹.

34 COM(2020) 80 final, 16.

35 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_3541 (23.09.2023). Pour un exposé des mécanismes d'action climatique prévu dans la loi européenne et des modifications législatives adoptées ou envisagées dans le cadre de l'ajustement à l'objectif 55, voir LARGEY, *Annuaire 2023/2024*, ch. C.

36 GRIFFEL, N 4.

37 SOHNLE, N 20.

38 Voir dans ce sens MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, 75.

39 <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/04/25/fit-for-55-council-adopts-key-pieces-of-legislation-delivering-on-2030-climate-targets/> (23.09.2023).

- 8.21 L'analyse des textes adoptés par les organes de l'UE depuis 2019, notamment les multiples communications de la Commission européenne, met en lumière plusieurs principes généraux destinés à garantir la cohésion de la politique climatique européenne à travers l'ensemble des ordres juridiques et de leurs actes de mise en œuvre. Trois principes nous paraissent particulièrement prégnants et inspirants pour les législateurs en cela qu'ils posent le cadre politico-juridique de la trajectoire vers la neutralité climatique en 2050 au plus tard. La résolution du défi climatique et environnemental ne dépend en effet pas uniquement des instruments technologiques ou juridiques choisis, mais réside d'abord dans l'instauration d'un cadre adéquat qui sache favoriser et organiser leur efficacité et leur effectivité. Ce cadre doit être en premier lieu cohérent, comme le suggère aussi la stratégie climatique suisse, de sorte à éviter les mesures contradictoires et une forme de paralysie de l'action climatique (*infra* III). Au regard de la complexité du système climatique, il doit inclure un processus d'évaluation régulière de manière à adapter les mesures aux nouvelles connaissances acquises (*infra* IV). Il doit enfin favoriser la mobilisation publique et sociale ainsi que la transparence, compte tenu des incidences sociétales et économiques que la lutte contre le changement climatique implique (*infra* V). Ces principes, de portée tant locale, nationale que supranationale, méritent à notre sens une concrétisation accrue dans les ordres juridiques nationaux – en veillant toutefois à ne pas les considérer isolément, mais dans le cadre d'un système homogène et interdépendant⁴⁰.
- 8.22 Consacrés dans la loi européenne sur le climat, ces principes généraux constituent des règles de droit, avec tous les caractères qu'on leur attribue. Ces règles se distinguent par une place élevée dans la hiérarchie des normes, un champ d'application large, ainsi qu'un caractère avant tout programmatique ; elles expriment souvent un objectif ou une valeur politique et sociale davantage qu'une réalité⁴¹. Les principes identifiés n'ont pas pour vocation de se substituer aux principes « classiques » du droit de l'environnement tels que ceux de causalité ou de prévention⁴², mais d'apporter une réponse au contexte spécifique de la lutte et de l'adaptation au changement climatique. Le défi est en effet majeur par l'ampleur de la réponse à apporter, par l'urgence des mesures à prendre, par l'incertitude qui règne encore quant à la capacité à atteindre l'objectif climatique ultime et par le changement de paradigme social profond qu'il suppose – incarné par une transition à multiple facettes (énergétique, économique, ...). L'élaboration des politiques publiques, des instruments législatifs et des mesures de concrétisation nécessite de satisfaire à des impératifs cumulativement et simultanément de globalité, d'adaptation et d'évolution sociale.

40 Pour des développements sur les principes considérés, voir LARGEY, *Annuaire 2020/2021*.

41 TRUCHET, 56.

42 Le par. 9 du préambule de la loi européenne sur le climat rappelle à cet égard que les actions de l'Union et des États membres devraient reposer sur le principe de précaution et le principe du pollueur-payeur, établis dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que sur le principe de la primauté de l'efficacité énergétique de l'union de l'énergie.

III. Le principe de cohérence climatique

1. Notion

a) Une approche holistique de la protection du climat

La cohérence évoque usuellement une absence de contradiction ou un rapport étroit d'idées ou d'actes qui s'accordent entre eux. Le principe de cohérence en matière climatique conduit à éviter, réduire ou éliminer les contradictions au sein de l'action climatique des États, les relations de normes et d'actes de puissance publique devant s'accorder entre elles. Le principe de cohérence relève alors d'une approche holistique de l'urgence climatique et plus généralement de la transition vers une société juste et prospère⁴³. La lutte contre le réchauffement climatique n'est plus seulement une affaire de valeurs limites d'émissions de CO₂, mais une préoccupation qui concerne l'ensembles des secteurs⁴⁴ tels que les investissements publics et privés, les modes d'exploitation du sol, la foresterie, l'industrie ou encore la manière de consommer. La cohérence climatique doit être ainsi garantie à tous les niveaux d'une politique publique – au stade de l'élaboration des stratégies ou de l'établissement de plan ou de concepts directeurs, lors de l'édiction de règles de droit ou de leur mise en œuvre par des mesures concrètes⁴⁵. Le défaut de cohérence dans la lutte et l'adaptation au changement climatique rend illusoire la poursuite, dans les délais requis, d'un objectif aussi global, lointain et ardu que l'équilibre du système climatique à l'horizon de la moitié de ce siècle ; du moins diminue-t-il drastiquement la probabilité de l'atteindre. Bien entendu, la cohérence n'est pas pur exercice de style destiné à satisfaire les juristes les plus méticuleux. Elle est un *processus* et une *finalité* incontournables permettant une mise en œuvre efficace et effective de l'objectif ultime de la CCNUCC, en tant qu'elle instille de manière transversale et systématique ce dernier dans l'ordre juridique et ses actes d'exécution.

La cohérence climatique implique une double cohésion. Elle vise d'une part celle des *intérêts*. Les différents intérêts privés et publics, potentiellement divergents, doivent être coordonnés entre eux afin d'offrir les bases d'une transition juste et inclusive. Il ne s'agit alors plus de confronter ces intérêts et de procéder à des choix des uns à l'encontre des autres, mais de rassembler des intérêts autour d'un projet social commun impliquant une transition collective et individuelle dans tous les domaines de la société. D'autre part, elle envisage la *cohésion des actions* privées et publiques menées aussi bien sur le territoire étatique qu'à l'extérieur par des ressortissants de l'État considéré. La cohérence doit être en outre réalisée *matériellement*, mais également *temporellement*. Il s'agit d'assurer matériellement la cohésion des politiques sectorielles, en garantissant que ces

43 Voir à ce propos l'objectif visé par le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final, 2.

44 Par. 6 du préambule de la proposition de loi européenne sur le climat, COM(2020) 80 final, 11.

45 Voir dans ce sens COM(2019) 640 final, notamment 2, 6, 7, 28.

dernières soient élaborées et mises à œuvre de sorte à atteindre temporellement l'objectif de neutralité climatique en 2050⁴⁶.

- 8.25 Fonctionnellement, la notion de cohérence peut être appréhendée et définie selon deux objectifs ou effets recherchés *A minima* et négativement, elle vise à éviter ou éliminer les contradictions dans l'action climatique des pouvoirs publics ; positivement, elle tend à favoriser ou créer des synergies favorables à l'efficacité et l'efficience de cette même action.

b) Portée du principe

- 8.26 Considérée à l'échelle d'un État, la cohérence doit être envisagée dans des perspectives à la fois externe (internationale) et interne. Du point de vue externe, la politique climatique et les mesures qui l'accompagnent doivent effectivement et efficacement contribuer à l'objectif climatique ultime, en tenant compte de la situation particulière du pays considéré (responsabilités communes mais différenciées, équité, exemplarité). Elle doit autant que possible se départir des éventuelles contradictions avec les instruments internationaux et les politiques climatiques des autres États ; elle devrait en outre s'efforcer de favoriser les complémentarités et les synergies⁴⁷. À l'interne, le principe de cohérence exprime la nécessité d'éliminer les contradictions en matière climatique au sein des politiques elle-même et des instruments qui les soutiennent ; il peut être à notre sens décliné en trois maximes distinctes.
- 8.27 En premier lieu doit être garantie une *cohérence globale de l'action publique en matière climatique*. Celle-ci ne doit pas se limiter à certaines activités spécifiques, mais couvrir l'ensemble des secteurs émetteurs de gaz à effet de serre. Plus encore, elle ne doit pas seulement être envisagée du point de vue purement climatique, mais dans une perspective environnementale plus large. La lutte contre le changement climatique ne peut plus être envisagée indépendamment de la politique énergétique, de la préservation de la biodiversité et des ressources naturelles ou de la protection de l'air et des eaux⁴⁸. En

46 La détermination d'objectifs climatiques intermédiaires apparaît à ce titre nécessaire. Voir à ce propos l'art. 4 par. 1 de la loi européenne sur le climat qui fixe un objectif de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990, ainsi que l'art. 4 par. 3 qui charge la Commission de déposer une proposition législative de sorte à introduire dans le règlement un objectif de réduction pour 2040 ; dans une communication du 6 février 2024, la Commission européenne propose un objectif recommandé pour 2040 correspondant à une réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre de 90 % par rapport aux niveaux de 1990. Voir à ce propos LARGEY, Annuaire 2023/2024, ch. C.II. La LCO₂ prévoit également un objectif intermédiaire, pour 2020, à l'art. 3 al. 1 ; le projet de révision de la loi refusée en 2021 envisageait une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % par rapport à 1990 d'ici à 2030 (art. 3 al. 1 pLCO₂).

47 On peut citer à titre d'exemple le couplage des systèmes suisse et européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (SEQE) approuvé en décembre 2019. À ce propos, voir LARGEY, Annuaire 2019/2020, 475.

48 Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC/IPCC) et la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques.

Suisse, la stratégie pour le développement durable 2030 du Conseil fédéral fait implicitement référence au principe de cohérence globale des politiques publiques touchant à l'environnement. L'une des tâches qui incombe à la communauté internationale est d'assurer à long terme et de manière durable la préservation des bases de la vie et de l'économie ainsi que de maintenir et promouvoir des écosystèmes fonctionnels et donc performants pour l'économie et la société. A ce titre, les « domaines du climat, de l'énergie et de la biodiversité sont étroitement liés et s'influencent mutuellement »⁴⁹. Si chacun d'entre eux prévoit des mesures spécifiques, les objectifs sectoriels visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, à diminuer la consommation d'énergie et à développer les énergies renouvelables, ainsi qu'à favoriser la biodiversité sont transversaux. La stratégie énergétique 2050 de la Suisse rappelle de surcroît les synergies incontournables qui doivent être recherchées entre les politiques énergétiques et climatiques⁵⁰. En outre, le principe 9 de la stratégie climatique suisse prévoit que la transition vers le zéro net s'accompagne d'une amélioration de la qualité de l'environnement.

En deuxième lieu, l'État doit veiller à la cohérence du système d'actes publics (de 8.28 l'ordre juridique notamment) ayant une incidence directe ou indirecte sur le climat. Une telle *cohérence systémique* vise au premier chef l'action climatique *per se*. Les mesures prises à la faveur de la neutralité climatique ne doivent pas voir leurs effets annulés ou contrecarrés par d'autres mesures contraires ou paralysantes. La cohérence doit alors être garantie tant au niveau législatif qu'institutionnel. En substance, elle suppose la compatibilité des normes juridiques sectorielles issues de lois de même rang et de rangs différents⁵¹ ; elle implique de surcroît une complète coordination administrative à un même niveau institutionnel, de même qu'entre les différents niveaux institutionnels. En pratique, elle signifie notamment que la réduction des émissions de gaz à effet de serre doit intervenir tout au long des chaînes de valeur ajoutée⁵². La cohérence systémique tend plus largement à un équilibre incluant les autres intérêts publics ou privés revêtant une importance de même niveau. A ce titre, les principes 7 et 8 de la stratégie climatique suisse prévoient que la transition vers la neutralité climatique soit socialement et économiquement supportable. Les charges financières supplémentaires qui incombent aux ménages à faible revenu ou certaines régions doivent être autant que possible évitées ou compensées ; les entreprises suisses ne doivent en outre être désavantagées sur le marché international. Dans une autre perspective, la protection du climat ne doit pas se faire au détriment des autres domaines environnementaux (pro-

miques (IPBES), la lutte contre le dérèglement climatique et celle contre l'effondrement de la biodiversité sont à mener de pair ; ces crises sont « inextricablement connectées ». IPBES/IPCC, 14 ss.

49 CONSEIL FÉDÉRAL, Durable, 18.

50 Message LEne, FF 2013 6771, 6813.

51 En ce sens, s'agissant des mesures d'adaptation au changement climatique, voir Message Révision LCO, 247 : « Les activités d'adaptation devront être planifiées et mises en œuvre de manière coordonnée aussi bien à l'échelon fédéral qu'entre la Confédération et les cantons et reposer sur une base commune permettant de créer des synergies et de prévenir les incohérences et les conflits ».

52 Principe 4 de la stratégie climatique à long terme de la Suisse, CONSEIL FÉDÉRAL, Stratégie, 17-18.

tection des biotopes, ...); elle doit être réalisée en accord avec ces derniers et soutenir des mesures permettant d'obtenir des améliorations, en favorisant les synergies⁵³.

- 8.29 En troisième lieu, un acte étatique pris individuellement doit être *intrinsèquement cohérent*. Il ne devrait pas contenir de contradictions implicites ou explicites en matière d'action climatique ou préteriter des intérêts de même niveau, mais au contraire veiller à favoriser la complémentarité entre les instruments et les mécanismes qu'il contient.

2. Concrétisation du principe

a) Dans l'Union européenne

- 8.30 Le préambule de la loi européenne sur le climat souligne l'importance de veiller à la « cohérence des instruments » de l'Union en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (par. 39) et à la « cohérence politique » dans l'ensemble de la législation et des politiques en matière d'adaptation au changement climatique (par. 31)⁵⁴. Suivant ce principe, l'ordre juridique européen est contraint de devenir climato-compatible, dans chacun de ses domaines d'action et à tous les niveaux. Bien qu'elle repose sur la coordination des politiques publiques environnementales instaurée par le pacte vert, l'intention reste ambitieuse; elle suppose des efforts de mise en œuvre constants – impliquant une souplesse et une réactivité des institutions européennes et nationales propres à prendre les mesures d'ajustement et d'adaptation afin de suivre la trajectoire requise pour atteindre la neutralité climatique au plus tard en 2050. A ce titre, tous les secteurs économiques pour lesquels les émissions ou absorptions de gaz à effet de serre sont réglementées dans le droit de l'Union devraient contribuer à la réalisation de la neutralité climatique⁵⁵. Est notamment concerné le domaine de la finance durable et des flux financiers visés à l'art. 2 al. 1 let. c de l'accord de Paris. Cette matière est régie par le règlement (UE) 2020/852⁵⁶, lequel établit les critères permettant de déterminer si une activité économique est considérée comme durable sur le plan environnemental, aux fins de la détermination du degré de durabilité environnementale d'un investissement.
- 8.31 L'exigence de cohérence climatique ne vise pas uniquement les institutions européennes, mais également les États membres tant individuellement que dans le cadre de l'objectif commun de neutralité climatique. En d'autres termes, chaque État membre doit veiller à la cohérence climatique de ses propres actions et politiques, mais également à la cohérence de ces dernières avec la politique générale de l'Union.

53 CONSEIL FÉDÉRAL, Stratégie, 19.

54 La cohérence figure déjà comme principe général de rédaction de la législation de l'UE. Voir à ce propos le ch. I par. 2 de l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer » du 13 avril 2016 (Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer »).

55 Préambule de la loi européenne sur le climat, par. 10.

56 Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/208.

Le principe de cohérence climatique s'inscrit plus largement dans le serment vert « ne pas nuire » (*do no harm/neminem laedere*) énoncé dans le pacte vert⁵⁷. Afin de veiller à ce que toutes les initiatives liées à celui-ci atteignent leurs objectifs aussi efficacement que possible, l'ensemble des politiques européennes doivent se conformer à ce serment. Elles sont par conséquent tenues de ne pas nuire à la mise en œuvre du pacte vert et des actes qui en découlent, mais également de ne pas nuire aux buts du pacte vert lui-même. La cohérence climatique effective de l'ordre juridique dépend alors de plusieurs conditions cumulatives :

- *Détecter et corriger les incohérences* qui limitent la mise en œuvre du pacte et des objectifs climatiques, dans les pratiques et la législation en vigueur. Conformément à l'art. 4 par. 2 de la loi européenne sur le climat, la Commission a présenté le « Paquet climatique » du 14 juillet 2021 afin de rendre possible la réalisation de l'objectif contraignant de l'Union en matière de climat pour 2030.
- Veiller à ce que *les nouvelles dispositions législatives adoptées ne nuisent pas* aux buts et à la mise en œuvre des objectifs climatiques fondés sur le pacte vert. La Commission doit alors évaluer, avant son adoption, la cohérence de tout projet de mesure ou de proposition législative, y compris les propositions budgétaires, au regard de l'objectif de neutralité climatique (art. 6 al. 4 de la loi européenne sur le climat). Cette évaluation doit être rendue publique au moment de l'adoption de l'acte. À cet effet, l'exposé des motifs accompagnant chaque proposition législative et chaque acte délégué devra comporter une section spécifique expliquant comment chaque initiative respecte le serment vert⁵⁸.

b) Une mise en œuvre perfectible dans le droit suisse

La nécessité de cohérence au sein des politiques publiques ayant une incidence ou un rapport avec le climat ressort des différentes stratégies établies récemment par la Confédération suisse. Il ne s'agit toutefois que de lignes directrices pour la politique fédérale qui n'ont rien de contraignant pour le législateur fédéral. Force est de constater alors que la cohérence de la transition vers la neutralité climatique est encore largement timide, pour le moins perfectible, dans l'ordre juridique suisse. La situation pourrait néanmoins favorablement évoluer avec la prochaine entrée en vigueur de la LCL. En substance, l'art. 12 de cette loi prévoit que les prescriptions d'autres actes fédéraux et cantonaux « doivent être conçues et appliquées de sorte à contribuer à atteindre les objectifs de la présente loi ». La formulation empruntée, en particulier l'usage du terme « notamment » associé aux domaines cités, conduit à affirmer que l'ensemble de l'ordre juridique suisse doit être conçu et exécuté de sorte à mettre en œuvre les objectifs inscrits aux art. 3 et 4 LCL et ceux découlant de l'art. 11 LCL. A notre sens, cette tâche vise non

57 Préambule de la loi européenne sur le climat, par. 9. Voir à propos du serment vert LARGEY, *Annuaire* 2020/2021.

58 COM(2019) 640 final, 23.

seulement les textes adoptés postérieurement à l'entrée en vigueur la LCL, mais également les textes existants qui doivent être en conséquence adaptés. De surcroît, l'art. 1 LCL instaure une uniformité d'action dans le domaine de la protection du climat en prescrivant des buts – ou plus précisément des principes d'action – transversaux applicables à l'ensemble de l'ordre juridique et des politiques publiques : la réduction des émissions de GES, la production d'émissions négatives (let. a), l'adaptation aux changements climatiques (let. b), l'orientation des flux financiers (let. c).

- 8.34 La Stratégie climatique à long terme de la Suisse est – à ce jour et en l'état du droit positif – avant tout concrétisée dans la législation sur le CO₂ ; l'objectif de réduction des gaz à effet de serre doit être prioritairement atteint par les mesures définies par la LCO₂, bien que les effets des autres lois doivent également être pris en considération⁵⁹ – que l'on songe notamment à la législation sur l'énergie dont les modifications récentes visent en particulier à favoriser le développement des énergies renouvelables et de réduire le recours aux énergies fossiles. La législation climatique reste ainsi éminemment sectorielle et fragmentée⁶⁰, augmentant de la sorte le risque de contradictions explicites ou implicites dans les textes légaux et lors de leur mise en œuvre. La LCO₂ ne se comporte pas comme une loi transversale couvrant par certains de ses principes toute la législation relative au climat. Elle se limite à formuler un objectif général à atteindre, en reprenant de manière incomplète dans le texte en vigueur le but formulé à l'art. 2 par. 1 let. a de l'accord de Paris (art. 1 al. 1 LCO₂). Réservant d'autres lois, la législation sur le CO₂ ne porte que sur quelques domaines et instruments comme les bâtiments, les voitures de tourisme, la taxe carbone ou SEQE. La cohérence globale de la transition climatique a encore du chemin à faire. Ce constat est d'autant plus vrai que certains secteurs échappent encore à la régulation climatique. Tel est notamment le cas du domaine de la finance (durable). La loi actuelle n'en parle pas, alors que le projet de révision de la LCO₂ rejeté en votation populaire en 2021 l'évoquait en tant qu'objectif sans prévoir de mesures pour la mettre en œuvre⁶¹. Si le Conseil fédéral considère que le développement durable « joue un rôle central dans la politique en matière de marchés financiers »⁶², la transparence et l'engagement dans ce domaine reposent à ce jour sur une base exclusivement volontaire ; le Conseil fédéral souligne néanmoins que la solution la plus appropriée serait une réglementation étatique uniforme, ou du moins une autorégulation reconnue, pour une sécurité juridique maxi-

59 Art. 4 al. 1 LCO₂. Cette disposition restait inchangée dans le projet de révision législative refusée en votation populaire en juin 2021.

60 La Stratégie climatique l'admet expressément en évoquant les mesures prises dans « d'autres politiques sectorielles et législations ». CONSEIL FÉDÉRAL, Stratégie, 19. A notre sens, la mise en œuvre de la LCL doit impérativement veiller à réduire la fragmentation du droit en matière de protection du climat, du moins à éviter les effets indésirables sur cette dernière en garantissant une nécessaire cohérence entre les différents domaines du droit.

61 Art. 1 al. 1 let. d pLCO₂.

62 CONSEIL FÉDÉRAL, Secteur financier, 4.

male⁶³. Une étape préalable a été franchie avec l'adoption, le 18 août 2021, de lignes directrices pour le rapport climatique des grandes entreprises suisses⁶⁴; elles évoquent l'obligation de publier un rapport sur les questions climatiques à destination des sociétés ouvertes au public, des banques et des assurances à partir de 500 employés – dont le bilan excède 20 millions de francs ou le chiffre d'affaires est supérieur à 40 millions de francs. Le projet de révision de la LCO₂ proposée par le Conseil fédéral le 16 septembre 2022 (art. 40d pLCO₂)⁶⁵ prévoit que la FINMA évalue régulièrement les risques financiers liés au climat auxquels sont exposés les assujettis au sens de l'art. 3, let. a, de la loi fédérale du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA⁶⁶). Cette autorité aurait ainsi pour tâche d'examiner régulièrement et expressément les risques financiers liés au climat auxquels sont exposés les assujettis⁶⁷. Au demeurant, suivant l'art. 9 LCI, la place financière suisse devra apporter une contribution effective à la réalisation des objectifs climatiques.

La cohérence systémique offre des perspectives d'amélioration considérables, afin de 8.35
réduire les émissions de gaz à effet de serre tout au long du cycle de vie des produits. Si la stratégie pour le développement durable 2030 positionne l'économie circulaire en tant qu'axe stratégique national, ce concept ne connaît pas encore d'ancrage dans une règle de droit. Plusieurs initiatives parlementaires ont été déposées dans ce sens, puis retirées au profit d'une initiative parlementaire de la CEATE-CN; celle-ci a donné lieu à une proposition de révision de la LPE du 15 mars 2024 avec l'ajout de nouvelles dispositions relatives au renforcement de l'économie circulaire⁶⁸. Dans le domaine des bâtiments, l'art. 9 LCO₂ charge les cantons de veiller à la réduction des émissions de dioxyde de carbone pour ceux d'entre eux qui sont chauffés à l'aide d'agents énergétique. Les cantons sont également tenus de d'édicter des dispositions sur l'utilisation économe et efficace de l'énergie dans les bâtiments existants ou à construire, en vertu de l'art. 89 al. 4 de la Constitution fédérale (Cst.⁶⁹) et de l'art. 45 de la loi fédérale sur l'énergie (LEne⁷⁰). Pour garantir une certaine uniformité entre les différents cantons, ceux-ci devraient autant que possible reprendre le modèle de prescriptions énergétiques des

63 CONSEIL FÉDÉRAL, Secteur financier, 45.

64 <<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-84741.html>> (23.09.2023).

65 <<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-90389.html#:~:text=Berne%2C%2016.09.2022%20%2D%20Le.période%20de%202025%20à%202030>> (23.09.2023).

66 RS 956.1.

67 Projet de message LCO₂, 38.

68 Initiative parlementaire 20.433 du 19 mai 2020 « Développer l'économie circulaire en Suisse ». La proposition vise à modifier la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 octobre 1983 (RS 814.01) afin de favoriser une amélioration durable de l'efficacité dans l'utilisation des ressources et d'accroître la valorisation matière des déchets. Pour une visualisation de la proposition législative, voir FF 2024 682.

69 Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.) du 18 avril 1999 (RS 101).

70 Loi fédérale sur l'énergie (LEne) du 30 septembre 2016 (RS 730.0).

cantons (MoPEC 2014⁷¹). Ces prescriptions, avant tout techniques, concernent la conception des bâtiments et leur utilisation (matériaux et installations admises, isolation, ...). Une cohérence systémique suppose toutefois de s'intéresser à l'intégralité de leur cycle de vie, de la production des matériaux et produits à leur élimination. A cet égard, au premier janvier 2022 entre en vigueur en Suède une loi concernant l'efficacité énergétique des bâtiments. Celle-ci (*Klimatdeklaration för byggnader/Climate declarations for buildings*) charge les porteurs de projets de nouveaux bâtiments d'établir une « déclaration climatique », laquelle contient des informations sur l'impact climatique du bâtiment. Cela inclut *a minima* des informations sur l'approvisionnement en matières premières, le transport au stade du produit, la production au stade du produit, le transport pendant la phase de construction, ainsi que le processus de construction et d'installation au stade de la construction. Dès 2027, il est prévu d'introduire des valeurs limites pour les émissions climatiques dans les phases de construction des bâtiments et de les diminuer progressivement jusqu'en 2043. A terme, les informations devront couvrir l'intégralité du cycle de vie du bâtiment, le rapport devant également établir les informations environnementales relatives au stockage du carbone biogénique et aux exportations nettes d'électricité produite localement⁷².

- 8.36 La cohérence climatique globale est également perfectible en Suisse, en fonction du domaine considéré. En matière d'énergie, le Conseil fédéral a adopté le 18 juin 2021 la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables. Ce projet comprend notamment une révision de la LEne de sorte à renforcer le développement des énergies renouvelables indigènes ainsi que la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse. En inscrivant des objectifs de consommation et de développement contraignants dans la loi, pour 2035 et 2050, il intègre l'objectif de neutralité climatique dans la politique énergétique de la Suisse⁷³. Ainsi, un bilan annuel équilibré 2050 suppose une valeur cible de 35 TWh (le Conseil fédéral envisageait 17 TWh) pour l'année 2035 en ce qui concerne le développement de l'électricité issue de nouvelles énergies renouvelables (art. 2 al. 1 pLEne) ou encore une consommation énergétique moyenne abaissée de 43 % d'ici à 2035 (art. 3 al. 1 pLEne), respectivement 45 TWh et 53 % en 2050 (le Conseil fédéral proposait 55 %)⁷⁴. En revanche, à titre d'exemple, la législation fédérale sur l'agriculture n'intègre pas la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou le zéro émission dans ses objectifs. Le terme « climat » figure à l'art. 2

71 ENDK, 13.

72 Voir à ce propos *BOVERKET*, 12 ss; *NAIR/FRANSSON/OLOFSSON*, 1 s. Dans cette seconde publication, les auteurs examinent dans quelle mesure l'analyse de cycle de vie (LCA Tools) pourrait être une méthode pour quantifier l'impact climatique des bâtiments.

73 Projet de message LEne, 20.

74 Voir la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (Modification de la loi sur l'énergie et de la loi sur l'approvisionnement en électricité). <<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2021/20210047/Texte%20pour%20le%20vote%20final%201%20SN%20F.pdf>> (23.09.2023). Cet « acte unificateur unique » (*Mantelerlass*) a été accepté en votation populaire le 9 juin 2024 par 68.72 % des personnes votantes.

al. 1 let. b^{bis} LAgr⁷⁵ depuis le 12 janvier 2014, mais aucune mesure substantielle concrète n'est prescrite afin de mettre en œuvre la stratégie climatique suisse à long terme – dans un domaine relevant pourtant de l'inventaire de la CCNUCC. La Stratégie Climat pour l'agriculture de 2011 offre des pistes, qui n'ont toutefois guère été concrétisées dans des règles de droit⁷⁶. On peut néanmoins citer les contributions de réduction des émissions lors de l'épandage des engrais de fermes (fumier et lisier) prévue à l'art. 77 de l'ordonnance fédérale du 23 octobre 2013 sur les paiements directs (OPD⁷⁷) ; elles visent toutefois davantage les émissions d'azote que celles de CO₂ ou de méthane.

IV. Le principe d'évaluation

1. Notion

La lutte contre le changement climatique s'inscrit dans une approche dynamique symbolisée par l'image de la « trajectoire » vers la neutralité climatique⁷⁸. Cette trajectoire n'est pas prescrite une fois pour toute, mais doit être sans cesse ajustée et corrigée en fonction des nouvelles connaissances ; les impulsions à venir se fondent sur les mesures engagées par le passé. La complexité du système climatique, associée aux incertitudes quant aux effets des mesures exécutées jusqu'à présent, rend l'évaluation de la législation et des politiques publiques nécessaire. Il s'agit de surveiller et d'accompagner l'évolution de la trajectoire vers la neutralité climatique, de sorte à pouvoir la corriger si elle devait s'écarter de son objectif. ⁷⁹.

Le principe d'évaluation vise simultanément deux objectifs. En premier lieu, l'évaluation de l'effectivité des mesures porte sur l'examen de la réelle et concrète mise en œuvre de la législation ou de la politique climatique et environnementale. Dans l'hypothèse où les mesures prescrites ne sont pas ou pas suffisamment exécutées, il importe d'en connaître les motifs et l'ampleur afin d'adapter la réponse à l'inaction des autorités concernées. Celle-ci peut consister à modifier une mesure irréalisable ou source d'injustices ; elle peut conduire également à rappeler à l'ordre, sanctionner, contraindre ou inciter les pouvoirs publics récalcitrants. En second lieu, l'évaluation de l'efficacité des mesures prescrites identifie les résultats concrets obtenus et examine dans quelle mesure elles contribuent à atteindre l'objectif d'intérêt public visé. En substance, le niveau d'efficacité d'une mesure permet d'évaluer son aptitude à favoriser la trajectoire prescrite ou sa capacité à l'infléchir défavorablement ou favorablement. ^{8.38}

75 Loi fédérale sur l'agriculture (LAgr) du 29 avril 1998 (RS 910.1).

76 OFAG, Stratégie, 18 ss ; Message Politique agricole, 1919. Le résumé de la Stratégie Climat pour l'agriculture évoque expressément la nécessité de « mettre en place les conditions-cadre légales » (OFAG, Résumé, 4).

77 Ordonnance fédérale sur les paiements directs (OPD) du 23 octobre 2013 (RS 910.13).

78 COM(2019) 640 final, 2 ; COM(2020) 562 final, 2 ; CONSEIL FÉDÉRAL, Stratégie, 7.

79 ATF 130 I 369, c. 6.1.

- 8.39 L'évaluation consiste à apprécier *a priori* ou plus fréquemment *a posteriori* les effets d'une loi ou de tout autre acte public, afin d'en tirer des enseignements et des conséquences. La démarche est par conséquent insuffisante, voire inutile à certains égards, lorsqu'elle se limite à analyser et constater sans ouvrir vers des perspectives d'amélioration ou d'optimisation futures. Le principe d'évaluation est à notre sens indissociable d'une obligation d'action continue et adaptative à charge des autorités ; identifiant des incohérences ou des insuffisances, elles sont tenues d'engager les mesures législatives et concrètes adéquates⁸⁰. A cet égard, l'évaluation de l'effectivité d'une mesure, en particulier législative, suppose le contrôle de la conformité de ses actes dérivés à la règle qui les ordonne pour en corriger l'éventuelle mauvaise application. S'appuyant sur la garantie de l'art. 8 CEDH⁸¹, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) reconnaît un devoir de surveillance de la conformité au droit environnemental des exigences légales et pratiques en vigueur ; les mesures de protection de l'État du domicile et de la vie privée contre les nuisances environnementales graves doivent être effective dans un délai raisonnable⁸².

2. Concrétisation du principe

- 8.40 L'évaluation de l'efficacité et de l'effectivité s'impose à l'ensemble des législations et des politiques des institutions européennes, conformément au ch. III par. 22 de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer ». Dans le domaine climatique, la Commission doit veiller à réaliser une évaluation rigoureuse et objective des progrès accomplis ; de même, les États membres sont tenus d'adopter des stratégies et des plans d'adaptation nationaux au changement climatique sur la base des « évaluations des progrès accomplis »⁸³. L'évaluation vise l'ensemble des mesures prescrites ou exécutées, qu'elles relèvent de la stratégie, de la planification, de la législation ou d'actes matériels. Concrètement, au plus tard le 30 septembre 2023, puis tous les 5 ans, la Commission est tenue d'évaluer :
- les progrès accomplis collectivement par les États membres et la cohérence des mesures en vue de la réalisation de l'objectif de neutralité climatique (art. 6 par. 1 let. a et art. 6 2 let. a de la loi européenne sur le climat) ;
 - les progrès réalisés collectivement par les États membres en matière d'adaptation au changement climatique et la capacité des mesures de l'améliorer (art. 6 par. 1 let. b et art. 6 par. 2 let. b de la loi européenne sur le climat) ;
 - *ex ante*, la cohérence de tout projet de mesure ou de proposition législative au regard de l'objectif de neutralité climatique (art. 6 al. 4 de la loi européenne sur le climat).

80 LARGEY, Annuaire 2020/2021.

81 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) du 4 novembre 1950 (RS 0.101), entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974.

82 CourEDH, arrêt *Leydyayeva et autre c. Russie* du 26.10.96, requête n° 53157/99, § 110 ; CourEDH, arrêt *Branduse c. Roumanie* du 7.4.2009, requête n° 6586/03, § 71.

83 LARGEY, Annuaire 2020/2021. Préambule de la loi européenne sur le climat, par. 31, 36 et 37.

- la cohérence des mesures nationales en vue de l'objectif de neutralité climatique et leur capacité à améliorer l'adaptation au changement climatique (art. 7 par. 1 de la loi européenne sur le climat).

Telle que prévue dans la loi européenne sur le climat, l'évaluation est associée à une obligation d'action. S'il ressort de l'évaluation que les mesures de l'Union sont incohérentes ou incompatibles avec l'objectif poursuivi, ou que les progrès accomplis sont insuffisants, la Commission doit prendre les mesures nécessaires (art. 6 al. 3) ; elle est en particulier tenue de le faire dans le cadre du réexamen de la trajectoire pour parvenir à la neutralité climatique en adoptant, s'il y a lieu, des propositions législatives visant à modifier le règlement (art. 11). Lorsque l'incohérence ou l'incompatibilité est consécutive des mesures adoptées par les États membres, la Commission peut émettre des recommandations (art. 7 al. 3). Celles-ci sont rendues publiques afin de garantir une transparence complète, mais également de sorte à inciter les États membres à se conformer aux exigences du règlement pour s'éviter une image négative sur le plan international. 8.41

La législation suisse ne connaît pas de disposition similaire au régime établi par le règlement européen. Seul l'art. 40 al. 1 LCO₂ charge le Conseil fédéral d'évaluer « périodiquement » l'efficacité des mesures prévues par la loi, ainsi que la nécessité de prévoir des mesures supplémentaires. Pour autant, aucune obligation n'est faite d'adopter ces dernières ou de les concrétiser ; la Confédération reste entièrement libre à ce propos. Il convient de surcroît de souligner que l'obligation d'évaluation ne concerne que les mesures dictées par la LCO₂, non pas l'ensemble des mesures destinées à favoriser la neutralité climatique ou l'adaptation au changement climatique. Cette lacune peut être toutefois comblée par l'art. 170 Cst., le parlement pouvant notamment mandater le Conseil fédéral d'entreprendre les évaluations nécessaires⁸⁴. 8.42

V. La mobilisation du public

1. Les citoyens, moteur déterminant de la transition climatique

En 1992 déjà, le principe 10 de la Déclaration de Rio⁸⁵ affirmait que « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». Compte tenu de l'universalité et de l'irréversibilité des problèmes environnementaux⁸⁶, mais également de leurs incidences directes sur le cadre de vie des individus, l'environnement n'est plus seulement une affaire de l'État, mais une affaire qui concerne tout le monde et dans laquelle tout le monde à un rôle à 8.43

84 CR Cst. – FLÜCKIGER, art. 170 N 22.

85 Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 12 août 1992, A/CONF 151/26. Élaborée à l'occasion du Sommet de la Terre de Rio du 3 au 14 juin 1992, la Déclaration de Rio est un ensemble de 27 principes définissant les droits et les responsabilités des États, ayant pour objectif d'assurer l'intégrité de l'environnement mondial lors processus de développement.

86 PRIEUR, Durable, 136.

jouer⁸⁷. Pour la Commission européenne, l'engagement du grand public et de toutes les parties prenantes est essentiel à la réussite du pacte vert pour l'Europe⁸⁸. Le Conseil fédéral est quant à lui d'avis que la démocratie est renforcée par la création de possibilités de « participer à l'évolution » de la société, notamment pour les personnes exclues de mêmes que les enfants et les jeunes⁸⁹. Chacune et chacun doit dès lors pouvoir disposer des moyens d'agir pour protéger l'environnement et le climat, pas seulement par la voie contentieuse, mais également à l'amont des décisions et des politiques publiques⁹⁰. Pour y parvenir, chaque personne doit impérativement et préalablement avoir accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, les États étant encouragés à faire participer le public sur la base de ces informations. Comme le relève MICHEL PRIEUR le droit à un environnement sain et équilibré suppose une information objective, ainsi que des formes diversifiées d'association des citoyens aux décisions qui engagent leur avenir⁹¹.

- 8.44 La notion de mobilisation du public se comprend comme la dévolution – généralement partielle – du pouvoir à la société civile en tant qu'acteur non institutionnel et en principe désintéressé⁹². Elle ne vise par conséquent pas la participation d'un individu à un organe institutionnel relevant du pouvoir législatif ou judiciaire, pas plus qu'à l'administration publique centralisée ou décentralisée. Les formes de mobilisation sont diverses et adaptables à l'infini aux circonstances rencontrées dans chaque cas d'espèce (*infra* Figure 1)⁹³. Ce que BIRGIT PETERS désigne par les droits procéduraux environnementaux (« *procedural environmental rights* ») comprend trois catégories : le droit à l'information, le droit à la participation et le droit d'accès à la justice environnemental⁹⁴. Ce dernier thème est largement développé par plusieurs auteurs dans le présent ouvrage ; nous n'y reviendrons pas. Notre attention est portée sur les deux autres catégories de droits procéduraux environnementaux. Le principe de transparence dans les activités étatiques est aujourd'hui incontournable ; il est perçu comme le droit⁹⁵ d'être informé et de s'informer (*infra* 2). Il en est de même de la participation du public *sensu lato* aux processus décisionnels et à la formation des politiques publiques environnementales et climatiques que l'on désigne par l'expression générique de démocratie participative (*infra* 3). Ces droits procéduraux ne sauraient trouver une pleine effectivité que si leurs détenteurs peuvent les invoquer et les défendre – on y revient – devant les autorités judiciaires (*infra* 4).

87 MEYNIER, N 737.

88 COM(2019) 640 final, 27.

89 CONSEIL FÉDÉRAL, Durable, 30.

90 MEYNIER, N 740.

91 PRIEUR, Citoyens, 398.

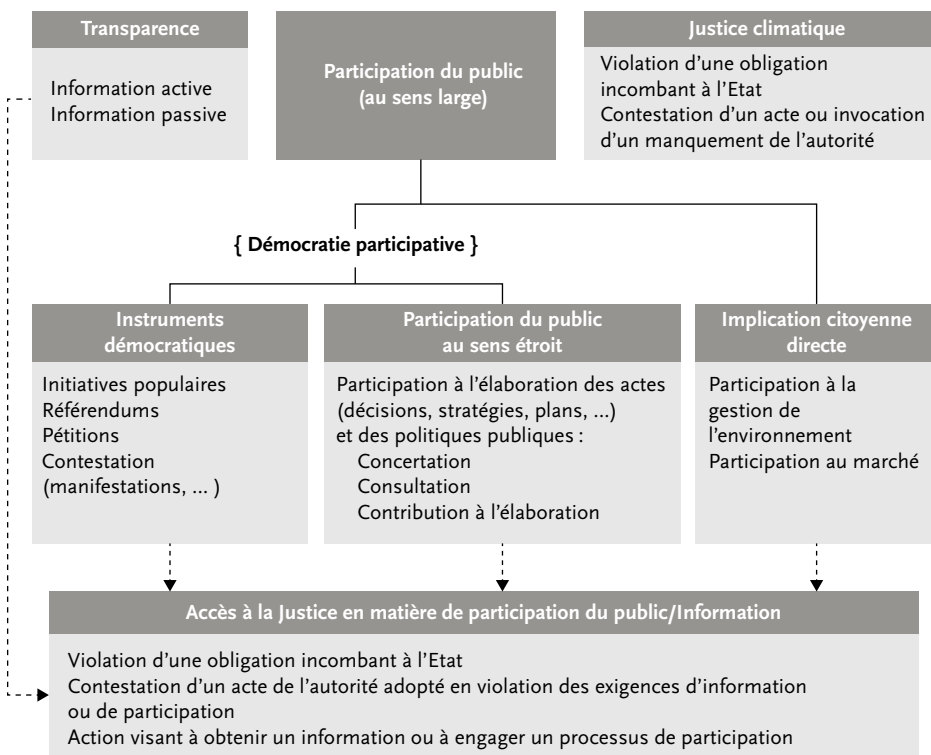
92 GARCIA DE ENTERRIA, 403.

93 Voir notamment la typologie proposée par PRIEUR, Citoyens, 404 ss.

94 PETERS, 2.

95 PASQUIER, xii. Cet auteur évoque l'émergence d'un « droit fondamental » à la transparence.

Figure 1 : Typologie des modes de mobilisation du public



2. Le principe de transparence

a) Objectifs et portée

La transparence représente une forme évoluée de la politique d'information menée par les autorités⁹⁶, inscrite notamment à l'art. 180 al. 2 Cst. ; elle la transcende en y ajoutant la possibilité pour le public d'accéder, à sa demande, aux informations qui l'intéressent. D'une revendication sociale, elle est devenue un principe juridique⁹⁷, autrement dit l'expression juridique de valeurs fondamentales d'un modèle déterminé d'organisation politique et sociale qui vaut dans tous les domaines du droit⁹⁸. La transparence répond à un besoin des administrés de lier de nouvelles relations avec l'administration et les administrés, dans une société marquée par l'accroissement des informations et des

96 Message LTrans, FF 2003 1807, 1816.

97 Voir l'art. 6 de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans, RS 152.3).

98 MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, 76.

moyens de communication. A l'échelle mondiale, elle constitue un élément constitutif des régimes démocratiques ; elle apparaît comme un objectif de bonnes pratiques gouvernementales, un moyen pour susciter la confiance dans les institutions publiques⁹⁹ de sorte à favoriser la responsabilisation des autorités et d'entraver la suspicion. Paradoxalement, elle permet de faire mieux accepter le secret sur certaines affaires, celui-ci paraissant comme exceptionnel et dès lors justifié ou du moins justifiable.

- 8.46 Le principe de transparence constitue un instrument permettant de renforcer les droits démocratiques, en facilitant la formation de la libre opinion des citoyennes et citoyens et en favorisant le contrôle direct des activités de l'administrations par ceux-ci. Elle met à disposition du public des informations fiables et structurées permettant de coordonner les politiques publiques et de soutenir l'économie privée. Elle contribue en outre à faciliter la participation citoyenne aux processus politiques¹⁰⁰ ; plus exactement, l'information du public est un prérequis indispensable sans lequel toute participation aux processus décisionnels paraît vaine – si ce n'est contreproductive. Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence résume les fonctions de la transparence de la manière suivante : « Le principe de transparence a vocation à mettre des informations à la disposition des citoyens, condition essentielle d'une participation véritablement démocratique au processus de décision politique et d'un contrôle efficace de l'activité de l'État. En cela, il contribue également à promouvoir la confiance des citoyens dans les institutions de l'État et dans leur fonctionnement »¹⁰¹. En matière environnementale et climatique, la mise à disposition d'informations suffisantes et fiables favorise « la compréhension du développement durable et respectueux du milieu naturel »¹⁰². Ce n'est qu'une fois en possession de ces informations que la population est en mesure d'identifier les problèmes, les répercussions qui en découlent et de se fonder une opinion à ce propos.
- 8.47 La notion d'information environnementale¹⁰³ recouvre deux aspects complémentaires¹⁰⁴. D'une part, l'*information active* veille à ce que les informations environnementales soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public afin de parvenir à une mise à disposition et une diffusion systématique aussi larges que possible. D'autre part, l'*information passive* garantit le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte et fixe les modalités de son exercice.

99 MICHEL, 111.

100 PASQUIER, xi-xii.

101 Recommandation du 19 décembre 2011 relative au tarif des primes (X c./OFSP), c. 3.1, mentionnant ATA SG B 2010/123 du 16 décembre 2010, ch. 2.2 avec renvoi à ATF 133 II 213, c. 2.3.1.

102 Message Aarhus, FF 2012 4027, 4032.

103 La notion d'information sur l'environnement est définie à l'art. 2 par. 3 de la Convention d'Aarhus. Voir sur cette notion SIDLER/BALLY, 729.

104 MEYNIER, N 803.

b) *Les sources*

aa) *Les conventions internationales*¹⁰⁵

La Convention d'Aarhus¹⁰⁶ vise à instaurer les bases de la démocratie participative dans l'ordre juridique international. Elle a été ratifiée par l'Union européenne le 17 février 2005 ; elle est entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} juin 2014¹⁰⁷. Ce texte part de l'idée qu'un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer de manière plus efficace. Il défend que la transparence renforce la responsabilisation des consommateurs leur permettant d'opérer des choix écologiques en toute connaissance de cause. Au travers de la transparence, il reconnaît le rôle important que peuvent jouer le public et les organisations non gouvernementales dans la protection de l'environnement¹⁰⁸. En d'autres termes, une plus grande implication et sensibilisation des citoyens par rapport aux problèmes environnementaux conduit à une meilleure protection de l'environnement¹⁰⁹. La Convention d'Aarhus poursuit simultanément trois objectifs procéduraux¹¹⁰. Le premier d'entre eux (1^{er} pilier¹¹¹) énonce le droit d'accès à l'information sur l'environnement ; il distingue respectivement l'information active à l'art. 5 et l'information passive à l'art. 4. Selon ce droit, sous réserve des exceptions exhaustivement prévue aux par. 3 et 4, toute citoyenne et tout citoyen peut accéder sur demande aux informations environnementales sans faire valoir le moindre motif (art. 4 par. 1) ; dès lors que l'autorité détient l'information demandée (art. 4 par. 5), elle doit la mettre à disposition, aussitôt que possible en principe (art. 4 par. 2). Compte tenu du caractère très détaillé de l'art. 4 de la Convention d'Aarhus, la doctrine presque unanime lui reconnaît une application directe¹¹². La jurisprudence fédérale ne s'est pas encore prononcée à ce propos. Le Tribunal administratif fédéral a laissé la question ouverte dans une affaire concernant des atterrissages en montagne, non sans faire la liste des auteurs soutenant le caractère directement

105 Pour un aperçu des sources internationales de droits procéduraux environnementaux, voir PETERS, 4.

106 Convention sur l'accès à l'information, participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998 (RS 0.814.07).

107 S'agissant du délai de 16 ans qui a séparé la signature de la Convention en 1998 et sa ratification en 2014, voir les raisons invoquées dans THURNHERR, Aarhus, 512.

108 Préambule de la Convention d'Aarhus.

109 Message Aarhus, FF 2012 4027, 4032. Voir en doctrine THURNHERR, Öffentlichkeit, 92 ; EPINEY/SCHUYLI, 93.

110 Message Aarhus, FF 2012 4027, 4033-4034. Pour un exposé synthétique des éléments importants de la Convention, voir EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, ad art. 4, N 20.

111 Les deux autres piliers de la protection procédurale de l'environnement sont respectivement la participation du public (art. 6 à 8, *infra* 3) et l'accès à la justice en matière d'environnement (art. 9, *infra* 4 s'agissant de la mobilisation du public).

112 Voir notamment FLÜCKIGER, 786 ; THURNHERR, Aarhus, 524.

applicable de la norme. Il a néanmoins admis le principe de l'interprétation du droit interne conforme à la Convention d'Aarhus¹¹³.

- 8.49 Dans le domaine spécifique du climat, l'art. 6 let. a par. ii CCNUCC consacre expressément l'accès du public aux informations concernant les changements climatiques et leurs effets ; les Parties doivent y pourvoir dans le cadre de leur tâche de sensibilisation du public (art. 4 par. 1 i). L'art. 12 de l'accord de Paris précise en ce sens que les Parties sont tenues de prendre des mesures – notamment législatives – afin d'améliorer l'accès de la population à l'information active et passive dans le domaine des changements climatiques¹¹⁴.
- 8.50 La CEDH ainsi que le pacte ONU II¹¹⁵ limitent la liberté d'information au droit de s'informer à partir des sources accessibles à tous¹¹⁶. La CourEDH a toutefois déduit de l'art. 8 CEDH, dans certaines circonstances, un droit d'accès à des informations en lien avec les risques environnementaux¹¹⁷. L'importance de l'accès du public aux conclusions des études environnementales et aux informations permettant d'évaluer le danger auquel il est exposé ne fait plus de doute¹¹⁸ ; il en découle pour l'État une obligation d'aménager son système d'information pour que les administrés puissent effectivement s'informer à ce propos.
- 8.51 Le Conseil de l'Europe a ouvert à la signature, le 18 juin 2009 à Tromsø en Norvège, la Convention sur l'accès aux documents officiels. Tout en réservant les normes plus larges (art. 1 al. 1), le texte considère que tous les documents publics sont en principe publics et communicables. Il tend à garantir un droit général d'accès aux documents officiels détenus par les autorités publiques. Ce droit est essentiel à la transparence, à la bonne gouvernance, à la liberté d'expression et à la démocratie participative et il facilite l'exercice d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales. La convention est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2020. A ce jour, elle n'est ratifiée que par 11 pays ; la Suisse ne l'a pas signée.

bb) La mise en œuvre du principe de transparence dans l'Union européenne

- 8.52 L'origine de la politique de transparence de l'Union européenne se situe dans la déclaration relative au droit d'accès à l'information, annexée au Traité sur l'Union européenne (TUE) adopté à Maastricht le 15 décembre 1991. Selon cette déclaration, « la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institu-

113 ATAF 2016/9, c. 7.5.2 et 7.5.5.

114 BÄUMLER/SCHOMERUS, in Van Calster/Reins (éd.), art. 12 accord de Paris, N 12.57.

115 Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II) du 16 décembre 1966 (RS 0.103.2).

116 Message Aarhus, FF 2012 4027, 4035.

117 Voir à ce propos BRAIG/BRILLAT, 477.

118 CourEDH, arrêt *Giacomelli c. Italie* du 2 novembre 2006, requête no 59909/00, § 83.

tions, ainsi que la confiance du public envers l'administration »¹¹⁹. L'art. 15 § 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) garantit expressément le droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union pour toute personne physique ou morale résidant ou ayant siège statutaire dans un État membre. Cet article a été mis en œuvre dans le règlement (CE) 1049/2001, lequel vise à conférer le plus large effet possible au droit d'accès du public aux documents, tout en définissant des limites (préambule, par. 4) telles que l'existence de registres répertoriant différents types de documents et d'informations ou la mise en place de procédures définit ce droit d'accès (art. 11 et 12)¹²⁰.

Dans le domaine du droit d'accès à l'information environnementale, l'Union européenne a adopté le règlement (CE) 1367/2006¹²¹. Celui-ci prévoit à la fois l'obligations de rendre les informations environnementales disponibles au public et le droit d'accès aux informations environnementales détenues par une institution ou un organe communautaire. La directive 2003/4/CE¹²² poursuit simultanément deux objectifs : garantir le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte (information passive) et veiller à ce que les informations environnementales soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public (information active). Le législateur des États membres est ainsi tenu d'organiser les conditions de la mise en œuvre du droit à l'information et en fixer les limites conformément au droit de l'Union¹²³. L'accès accru du public à l'information en matière d'environnement favorise « une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, le libre échange d'idées, une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière d'environnement et, en définitive, l'amélioration de l'environnement » (préambule, par. 1).

cc) Le principe de transparence en droit suisse

En Suisse, l'art. 16 al. 1 Cst. garantit la liberté d'information. Celle-ci confère à toute personne le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles (art. 16 al. 3 Cst.). La jurisprudence du Tribunal fédéral a toutefois défini ce droit fondamental de manière étroite, les citoyennes et citoyens ne disposant pas d'un droit subjectif général à obtenir des informations sur les activités administratives. La liberté d'information est alors définie comme « le droit de recevoir

119 Voir à ce propos MICHEL, p. 112 ss.

120 Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

121 Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus.

122 Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

123 MOLINER-DUBOST, 262.

librement, sans contrôle des autorités, des nouvelles et des opinions et de se renseigner aux sources généralement accessibles ou disponibles »¹²⁴. Le droit à l'information n'a pas de portée autonome en droit Suisse et ne revêt pas de rang constitutionnel¹²⁵, à l'exception de la situation où il y aurait inégalité de traitement¹²⁶. Cette interprétation restrictive de l'art. 16 Cst. n'est pas contredite par l'art. 10 CEDH. La CourEDH a eu l'occasion de préciser que la liberté de recevoir des informations interdit à un gouvernement d'empêcher quelqu'un d'obtenir des informations que d'autres peuvent consentir à lui fournir, mais n'impose pas à l'État des obligations positives de collecte et de diffusion¹²⁷. De surcroît, la liberté d'information issues de la CEDH est limitée aux sources généralement accessibles¹²⁸.

- 8.55 Le Tribunal fédéral a rattaché le droit aux renseignements à la liberté d'information, mais également à la liberté personnelle de l'art. 10 Cst., ainsi qu'au droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.). Le droit de chacun d'être renseigné sur les données le concernant, ainsi que sur l'usage qui en a été fait doit être toutefois distingué du droit à l'information¹²⁹.
- 8.56 Nonobstant ces interprétations constitutionnelles restrictives, le principe de transparence est largement concrétisé dans la législation fédérale et cantonale¹³⁰. En particulier, la LTrans, a pour objectif de favoriser l'information collective, par opposition à l'information individuelle qui est plus restrictive dans sa portée. Elle contribue à ce titre à l'information du public et à l'accès aux documents officiels (art. 1 LTrans). Le principe de la transparence est alors consacré sous la forme d'un droit subjectif général à l'accès aux documents officiels des autorités fédérales telles que définies à l'art. 2 LTrans. A leur niveau, la plupart des cantons ont adopté leurs propres bases légales relatives à la transparence¹³¹. S'agissant de la transparence en matière environnementale, la révision de la LPE entrée en vigueur le 1^{er} juin 2014 a introduit un nouveau chapitre 4 dans la loi, consacré aux « Informations sur l'environnement ». Celui-ci traite de l'information active à l'art. 10e LPE, en lien avec l'art. 5 de la Convention d'Aarhus, alors que l'art. 10g LPE ancre dans la loi le droit d'accès aux informations environnementales et énergétiques. Le principe de transparence environnementale s'applique tant aux autorités fédérales que cantonales ; il concerne un vaste champ d'application : la législation sur la protection de l'environnement, la protection de la nature et du paysage, la protection des sites naturels, la protection des eaux, la protection contre les dangers naturels, la sauve-

124 CR Cst. – COTTIER, art. 16 Cst. N 37.

125 ATF 113 Ia 309, c. 4b.

126 MAHON, N 100 avec la référence citée.

127 CourEDH, arrêt *Autronic AG c. Suisse*, du 22 mai 1990, requête no 12726/87, § 47, 62.

128 CourEDH, arrêt *Guerra et autres c. Italie*, du 19 février 1998, requête no 14967/89, § 53.

129 ATF 113 Ia 257, c. 4d. Voir également dans un arrêt plus récent ATF 125 I 257, c. 3b.

130 COTTIER, Commentaire romand de la Constitution, art. 16 Cst. N 35. ATF 120 Ia 190, c. 2a ; ATF 105 Ia 181, c. 2a, ATF 104 Ia 88. L'absence de droit général à l'information est critiquée par la doctrine. Pour un aperçu, voir les références dans Message LTrans, FF 2003 1807, 1809.

131 MEILLAND, 21 - 23 ; Message Aarhus, FF 2012 4027, 4044.

garde des forêts, la chasse, la pêche, le génie génétique et la protection du climat (art. 7 al. 8 LPE). En matière de mesures de prévention prises dans le cadre de la protection du climat, une obligation d'information active incombe de surcroît à l'ensemble des autorités fédérales comme cantonales, en vertu de l'art. 41 al. 2 LCO₂.

3. La participation du public au sens large

a) Fondements

Dans sa stratégie pour le développement durable, le Conseil fédéral relève que la réalisation des objectifs de développement durable constitue une tâche qui incombe à l'ensemble de la société : pour être mis en œuvre avec succès, l'agenda nécessite la participation de tous les acteurs et actrices, dans le cadre de leurs attributions ; la société civile est alors invitée à participer à la réalisation de ces objectifs¹³². Ces considérations s'appliquent pleinement à la protection du climat, celle-ci faisant partie intégrante des objectifs de durabilité retenus par le gouvernement¹³³. L'Union européenne relève quant à elle le rôle moteur déterminant que les citoyens et les communautés peuvent jouer dans la transition vers la neutralité climatique, rôle qu'il convient d'encourager et de faciliter à tous les niveaux, y compris au niveau national, régional et local¹³⁴. 8.57

Le deuxième pilier de la Convention d'Aarhus consacre le droit du public à participer aux décisions relatives aux activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement mentionnées à l'annexe I (art. 6), à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement (art. 7), ainsi qu'à l'élaboration à un stade approprié des dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants (art. 8)¹³⁵. Le caractère directement applicable (*self-executing*) des exigences figurant aux art. 6 et 7 de la Convention n'a pas été reconnu en Suisse et dans l'Union européenne, bien qu'une partie de la littérature y souscrive¹³⁶. Il est en revanche admis que le droit interne doit être interprété conformément aux dispositions de la Convention¹³⁷, dans le sens d'une transparence à assurer le plus tôt possible dans la procédure. Pour être conforme aux prescriptions de la Convention d'Aarhus, la procédure de participation du public doit en substance remplir certaines conditions cumulatives : 8.58

- *Participation effective*. Il convient de laisser assez de temps au public pour qu'il se prépare et participe effectivement (art. 6 par. 3, art. 8 let. a). S'agissant des décisions et plans, cette exigence s'applique « tout au long du processus décisionnel ».

132 CONSEIL FÉDÉRAL, Durable, 6.

133 CONSEIL FÉDÉRAL, Durable, 18 ss.

134 Préambule de la loi européenne sur le climat, par. 18.

135 Voir à ce propos SIDLER/BALLY, 739 s.

136 FLÜCKIGER, 786 avec les références citées ; THURNHERR, Aarhus, 524. Voir également WISARD, 318-319. Pour un avis contraire MEYNIER, Aarhus, N 749 ss, avec les références citées.

137 FAVRE, 9. L'interprétation conforme a été admise dans l'Union européenne. CJUE, affaire *Jozef Krizhan e.a. c. Slovenská inšpekcia životného prostredia*, 15 janvier 2013, § 77.

- *Information*. Le public doit avoir accès à toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel et qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation (art. 6 par. 6). Lors de l'élaboration des instruments normatifs, le projet de règles doit être mis à disposition du public (art. 8 let. b).
- *Participation à temps*. La participation doit être initiée lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence (art. 6 par. 4). Cette condition est implicite en matière d'instruments normatifs dès lors que la participation intervention « durant la phase d'élaboration » (art. 8).
- *Être entendu*. Le public doit pouvoir soumettre toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes ; la prise en considération des résultats du processus doit être en outre garantie dans la mesure du possible (art. 6 par. 7 et 8, art. 8 let. c).

- 8.59 La participation de la société civile figure parmi les engagements formulés dans la CCNUCC. Les Parties sont tenues d'encourager et faciliter, au niveau national, la participation publique à l'examen des changements climatiques et de leurs effets, mais également à la mise au point de mesures appropriées pour y faire face (art. 6 let a iii). Le public, en particulier les organisations non gouvernementales, est également encouragé à contribuer au processus d'éducation, de formation et de sensibilisation dans le domaine des changements climatiques (art. 4 par. 1 let. i). Le principe de participation étant posé, les Parties disposent d'une très large marge de manœuvre pour l'organiser et la mettre en œuvre, en tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation (art. 4 par. 1 CCNUCC).
- 8.60 Si l'importance de la participation du public dans la réponse à apporter au changement climatique fait l'unanimité, cet instrument ne se décrit pas aisément ; il se décline en une multiplicité de mécanismes, de processus ou de procédures mettant à contribution la population, ceci avec plus ou moins d'intensité et plus ou moins de succès. Au sens large, la participation du public désigne toute forme d'engagement de citoyennes et citoyens dans le processus d'élaboration d'un acte de l'autorité (stratégie, plan, décision, règle de droit, ...) ou d'une politique publique. Elle suppose un partage du pouvoir avec la société civile, partage qui peut être concrétisé de diverses manières et avec une générosité variable. Un premier type de participation est évoqué par le Tribunal fédéral dans l'affaire des *KlimaSeniorinen* ; il s'agit des instruments démocratiques que sont l'initiative populaire, la motion parlementaire, la pétition, ou la protection des droits fondamentaux¹³⁸. Il convient d'y ajouter les moyens de contestation populaire¹³⁹ comme les manifestations, les actions de sensibilisation du public ou l'utilisation des réseaux sociaux. Ces instruments ont prioritairement pour vocation d'initier ou de sanctionner

138 TF, arrêt du 5.5.2020, 1C_37/2019, c. 4.3.

139 Voir à ce propos PRIEUR, *Citoyens*, 404.

une politique ou un acte public, guère d'en accompagner la formation. Nous n'y reviendrons pas dans le cadre de la présente contribution. Deux autres formes de participation du public méritent en revanche d'être explorées plus avant, en cela qu'elles ont pour vertu et but d'associer la population aux processus d'élaboration des actes et des actions des pouvoirs publics en matière climatique (*infra* b), parfois de l'impliquer directement à leur mise en œuvre et à la gestion de l'environnement (*infra* c).

b) *La participation active du public à l'élaboration des actes relatifs au climat*

aa) *Vers un renforcement démocratique de la protection du climat*

La participation du public, dans un sens étroit, comprend l'ensemble des instruments, processus et procédures formelles ou informelles associant le public aux processus décisionnels et, plus généralement, à l'élaboration ou la formation des politiques et actes publics – décisions, stratégies, plans, instruments normatifs. Elle constitue l'objet des art. 6 à 8 de la Convention d'Aarhus, s'agissant des activités ayant une incidence sur l'environnement. C'est dans ce sens qu'il faut également comprendre la participation envisagée à l'art. 6 let a iii CCNUCC, ainsi qu'à l'art. 12 de l'accord de Paris, lesquels se réfèrent au principe 10 de la déclaration de Rio de 1992¹⁴⁰. Avec les instruments démocratiques évoqués précédemment, la participation du public au sens étroit définit la notion de « démocratie participative » fréquemment rencontrée dans la littérature. Bien que faisant figure de pléonasme, tant il est vrai que la démocratie implique par essence la participation citoyenne¹⁴¹, cette notion permet néanmoins d'opérer une distinction – maladroite, mais pratique – avec la démocratie représentative caractérisées par les instruments parlementaires classiques. 8.61

Associée à l'information, la participation du public contribue au renforcement démocratique de l'acte adopté, à sa légitimation et son acceptation en cela que la population a pu en saisir les enjeux et les buts tout en exerçant une influence institutionnelle et politique lors du processus d'élaboration et d'adoption¹⁴². Elle n'ôte pas le pouvoir décisionnel de l'autorité, sous la réserve de la satisfaction de l'obligation de rendre compte des motifs de la décision et de sa justification au regard des apports du public¹⁴³. La participation permet de révéler des connaissances, utiles à chaque étape du processus décisionnel – de la définition du problème à celle des solutions¹⁴⁴. Selon les effets juridiques qu'elle déploie, la notion de participation peut être déclinée en plusieurs formes, les- 8.62

140 BÄUMLER/SCHOMERUS, in Van Calster/Reins (éd.), art. 12 accord de Paris, N 12.41 ss.

141 GAUDIN, 42. Cet auteur précise que la démocratie suppose l'implication de chaque citoyen dans les choix collectifs.

142 ATF 143 II 467, c. 2.1 ; TA ZH, arrêt du 26.5.2020, VB.2019.00601, c. 4.5. En doctrine, voir FAVRE, 6 ; AITAMURTO, 95-96.

143 MONÉDIAIRE, 152.

144 AITAMURTO, 91.

quelles peuvent à leur tour prendre de multiples apparences selon les circonstances¹⁴⁵. Dans une approche peu formalisée et située à l'amont de la décision ou de son élaboration, la *concertation* permet aux parties d'échanger leur avis de sorte à s'entendre sur les éléments principaux d'un projet commun. La *consultation* conduit à une participation passive du public, celui-ci pouvant émettre un avis ou des observations à la demande l'autorité. La participation proprement dite au processus décisionnel suppose que le public *contribue* directement et activement à la formation de l'acte ou la politique public. On peut citer à cet égard la Convention Citoyenne pour le Climat en France qui a réuni 150 personnes tirées au sort. Ces dernières ont débattu d'octobre 2019 à juin 2020 afin de définir une série de mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990, dans un esprit de justice sociale. La Convention a élaboré le projet de loi « Climat et Résilience »¹⁴⁶, laquelle a été adoptée en première lecture, partiellement modifiée suite à une décision de non-conformité du Conseil constitutionnel, avant d'être promulguée le 22 août 2021.

bb) La pratique dans l'UE et en Suisse

- 8.63 L'Union européenne a adopté plusieurs instruments législatifs mettant en œuvre les exigences de la Convention d'Aarhus. Les institutions et organes de l'Union sont tenus d'offrir au public une réelle possibilité de participer au plus tôt à l'élaboration, à la modification ou au réexamen des plans et programmes relatifs à l'environnement par le biais de dispositions pratiques et/ou autres (art. 9 par. 1 du règlement (CE) 1367/2006). De surcroît, un réexamen interne auprès de l'institution ou de l'organe communautaire qui a adopté un acte administratif au titre du droit de l'environnement, respectivement qui a omis de l'adopter peut être introduite par une organisation non gouvernementale (art. 10 par. 1 du règlement (CE) 1367/2006). Les États membres sont quant à eux tenus de veiller à ce que soient données au public, en temps voulu, des possibilités effectives de participer à la préparation et à la modification ou au réexamen des plans ou des programmes énumérés à l'annexe I (art. 2 par. 2 de la directive 2003/35/CE¹⁴⁷)¹⁴⁸.
- 8.64 La situation est sensiblement différente dans l'ordre juridique suisse. Les exigences de participation du public aux décisions et aux plans figurant aux art. 6 et 7 de la Convention d'Aarhus n'ont guère été transcrites en droit interne – quoi qu'en dise le Conseil fédéral

145 Voir à ce propos PRIEUR, *Citoyens*, 404 ss. Voir également GAUDIN, 43.

146 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets.

147 Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

148 A propos de la transposition des exigences en matière de participation du public en droit français, voir STRUILLON, 1392 ss.

à ce propos¹⁴⁹. Ni la législation sur l'environnement ni celle sur le CO₂ ne prévoient la participation au sens étroit de la population à l'élaboration des politiques et actes publics dans ces domaines ; la LCI ne change en rien ce constat. L'obligation de mise à l'enquête publique ainsi que la possibilité de faire recours les concernant constituent des garanties de procédure qui s'attachent davantage au droit d'accès à la justice visé à l'art. 9 al. 2 de la Convention d'Aarhus qu'à la participation du public *stricto sensu*. Au demeurant, elles ne satisfont pas aux exigences de participation effective et à temps formulées à l'art. 6 de la Convention dès lors qu'elles interviennent à un stade où les décisions sont déjà largement formées¹⁵⁰. Le droit de pétition prévu à l'art. 33 Cst. ne présente pas non plus la portée de la participation du public établie par la convention d'Aarhus. S'il permet une certaine participation à la vie politique du pays – par l'envoi de requêtes, de propositions, de critiques ou de réclamations aux autorités¹⁵¹ – celle-ci reste limitée et peut contraignante¹⁵². Le droit de pétition n'implique de surcroît aucun droit d'obtenir une réponse ou de voir la demande examinée au fond ni même prise en considération¹⁵³.

En droit suisse, seule la LAT¹⁵⁴ établit un droit, pour le public, de participer à l'élaboration des plans ; la manière de le régler et de le concrétiser relève toutefois de l'attribution des cantons. Outre la coopération des organisations de protection de l'environnement à l'élaboration des plans directeurs de l'art. 10 al. 2 LAT, la participation du public réside exclusivement à l'art. 4 al. 2 LAT : les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent veiller à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans. Cette disposition a pour objectif de créer les conditions dans lesquelles des décisions objectives en matière d'aménagement du territoire peuvent être prises. La participation adéquate (*geeigneter Weise*) est garante d'un véritable dialogue entre l'autorité et la population, en faisant droit à cette dernière d'apporter ses arguments et en obligeant la première à y répondre ; elle ne se limite ainsi pas au simple droit de s'exprimer, mais s'étend au droit de voir ses opinions personnelles et propositions examinées par les autorités – sans que ces dernières n'y soient liées¹⁵⁵. Le champ d'application objectif de l'art. 4 al. 2 LAT reste toutefois limité aux plans prévus par la LAT et ne s'étend en aucune façon aux décisions, plans, décisions ou concepts relevant de la législation climatique ou environnementale¹⁵⁶. A cet égard, on ne saurait considérer que cette disposition couvre le champ d'application visé aux art. 6 et 7 de la Convention d'Aarhus, lequel inclut aussi bien les domaines de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie.

8.65

149 Réponse du Conseil fédéral du 26 mai 2021 à l'interpellation 21.3265 du 18.3.2021 « Convention d'Aarhus. A quand une véritable application ? ».

150 Voir à ce propos LARGEY/FANTI, 203 s.

151 ATF 119 Ia 53, c. 3, JdT 1995 I 305.

152 CR Cst. – DUBÉY/DI CICCÒ, art. 33 N 8, 40.

153 CR Cst. – DUBÉY/DI CICCÒ, art. 33 N 29.

154 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979 (RS 700).

155 LARGEY/FANTI, 200 avec les références citées.

156 LARGEY/FANTI, 201.

c) *L'implication directe de la population*

- 8.66 La participation de la société civile ne se limite plus seulement à participer à l'élaboration des politiques et des actes publics ; elle contribue également à leur mise en œuvre concrète. De la sorte, on peut évoquer l'existence d'une implication directe de la population en tant qu'acteur, parfois même en tant que déléataire de tâches publiques, et non pas seulement en tant que consommateur. Tel est en particulier la situation d'organisations de protection de la nature¹⁵⁷ qui sont chargées – par décision, contrat ou acte normatif – d'assurer la gestion et l'entretien de biotopes d'importance nationale ou régionale dévolus aux autorités cantonales en vertu des art. 18a et 18b LPN¹⁵⁸.
- 8.67 L'art. 6 par. 8 de l'accord de Paris reconnaît l'importance de disposer d'approches holistiques, globales, intégrées et non fondée sur le marché afin de contribuer à mettre en œuvre la contribution des Parties déterminées au niveau national¹⁵⁹. Ces approches visent en particulier à renforcer la participation du secteur public et du secteur privé, ce dernier devenant de la sorte un acteur de la stabilisation et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La notion de « secteur privé » concerne au premier chef les grandes entreprises émettrices, mais n'exclut toutefois pas les individus qu'il convient d'encourager dans leurs actions individuelles ou collectives qui ne ressortent pas de leurs activités commerciales ou professionnelles principales.
- 8.68 Les mécanismes de partage de biens ou de service, tels que le covoiturage, entrent dans la perspective d'une action directe de la population sur la préservation des ressources naturelles et la réduction de l'impact climatique de leurs activités. Le secteur de l'approvisionnement en électricité offre également des perspectives considérables en matière d'implication directe de la population, s'agissant de la transition vers les énergies renouvelables et décarbonées. Dans l'Union européenne, le paquet « Une énergie propre pour tous les Européens »¹⁶⁰, dont les derniers dossiers ont été achevés en 2019, consacre le rôle déterminant que les consommateurs ont à jouer pour apporter au système électrique la souplesse dont il a besoin pour s'adapter à une production variable et décentralisée d'électricité à partir de sources renouvelables. La directive sur le marché intérieur de l'électricité¹⁶¹ reconnaît que tous les consommateurs devraient pouvoir participer directement au marché, notamment en adaptant leur consommation en fonction des

157 Voir à cet égard les art. 3 et 7 de la Décision cantonale valaisanne concernant la protection du marais des Rigoles à Vionnaz du 11 septembre 1991 (RSVS 451.23). La ligue valaisanne pour la protection de la nature et la Murithienne, deux organisations privées, sont chargées d'établir un plan de gestion du site, d'assumer le financement de sa mise en valeur et de de son entretien, ainsi que sa surveillance. Voir en outre PRIEUR, *Citoyens*, 414-415.

158 Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) du 1er juillet 1996 (RS 451).

159 WEMAËRE, *in* Van Calster/Reins (éd.), art. 6 accord de Paris, N 6.78 ss.

160 Communication de la Commission du 30 novembre 2016, Une énergie propre pour tous les Européens, COM(2016) 860 final.

161 Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

signaux du marché ; ils devraient avoir la possibilité de prendre part à toutes les formes de participation active de la demande (préambule, par. 37). Tous les consommateurs devraient également pouvoir consommer, stocker et vendre l'électricité qu'ils produisent, en apportant de la flexibilité au système (préambule, par. 42). Les clients finaux doivent pouvoir ainsi se comporter comme des « clients actifs »¹⁶² en agissant directement ou collectivement, en particulier en vendant l'électricité autoproduite (art. 15). Ils doivent pouvoir participer d'une manière non discriminatoire, aux côtés des producteurs d'électricité, à tous les marchés de l'électricité (participation active à la demande par agrégation, art. 17 par. 1). Les communautés énergétiques citoyennes, dont l'objectif est de proposer des avantages communautaires environnementaux, économiques ou sociaux à ses membres ou actionnaires ou aux territoires locaux où elle exerce ses activités, doivent être favorisées (art. 16).

En Suisse, le législateur fédéral a inscrit dans LEne, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, le droit à la « consommation propre », de sorte que tout exploitant d'installation puisse consommer ou vendre l'électricité qu'il a autoproduite (art. 16 et 17 LEne). Ce droit constitue une incitation à produire de l'énergie individuellement ou par regroupement¹⁶³, en garantissant aux client/producteurs la possibilité d'en disposer – y compris en participant au marché de l'électricité. L'objectif est de favoriser simultanément la décentralisation de la production d'énergie (autoproduction) et d'accroître l'auto-provisionnement (autoconsommation), au travers de l'implication directe du public dans le domaine de l'approvisionnement électrique¹⁶⁴. 8.69

4. L'accès à la justice en matière de transparence et de participation du public

a) *Le droit à un recours effectif selon la CEDH et la convention d'Aarhus*

Le droit d'accès à la justice selon la CEDH et la convention d'Aarhus fait l'objet d'une analyse détaillée dans la contribution au présent ouvrage de la prof. DANIELA THURNHERR. Y sont examinées les dispositions applicables de ces conventions en matière d'environnement, ainsi que les conditions auxquelles le droit national doit satisfaire pour s'y conformer. Tout en renvoyant à ce texte, la présente contribution la complète avec quelques aspects spécifiques relatifs au droit à l'information et à la participation du public, à l'aune de la jurisprudence rendue en la matière. 8.70

Au préalable, il convient de souligner que la CEDH et la convention d'Aarhus ne sont juridiquement pas liées, biens qu'elles confèrent toutes deux des droits procéduraux environnementaux. Elles appartiennent à des catégories distinctes du droit et pour- 8.71

162 Le client actif est défini comme un client final qui consomme, stocke ou vend l'électricité qu'il a lui-même produite ou qui participe à des programmes de flexibilité ou d'efficacité énergétique, à condition que ces activités ne constituent pas son activité commerciale ou professionnelle principale (art. 2 ch. 8 de la directive sur le marché intérieur de l'électricité).

163 Message LEne, FF 2013 6771, 6840.

164 Voir à ce propos SIFONIOS.

suivent des buts différents. La CEDH a pour unique but la protection des droits et libertés des individus qu'elle prévoit contre les atteintes illégales causées par les activités publiques de l'État. Elle ne défend pas le droit à un environnement sain, contrairement à la convention d'Aarhus qui vise des objectifs plus spécifiques et multiples tendant à la reconnaissance de droits environnementaux de portée générale. Les droits procéduraux environnementaux diffèrent entre les deux conventions. En matière de droit à l'information et à la participation sont plus difficilement invocables devant la CourEDH que devant le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus¹⁶⁵.

- 8.72 Dans l'affaire *Guerra*¹⁶⁶, la CourEDH reconnaît qu'une information essentielle inadéquate ou absente sur les risques liés à l'environnement encourus par un individu est constitutive d'une violation du droit au respect de la vie privée et familiale consacré à l'art. 8 CEDH ; ce droit jouit d'un caractère procédural et fonde un droit à l'information en matière de risques environnementaux. Le public doit avoir effectivement accès aux études et informations permettant d'évaluer le risque généré par une activité pour l'environnement et pour la santé de la population auquel il est exposé¹⁶⁷. Dans l'affaire *Tătar*¹⁶⁸, la Cour rappelle l'importance du droit du public à l'information environnementale, lequel comprend l'accès du public aux conclusions des études environnementales préliminaires ainsi qu'à des informations permettant d'évaluer le danger auquel il est exposé. En l'espèce a été admise la violation du devoir d'information au motif que les enquêtes et études appropriées n'ont pas été effectuées de sorte à évaluer et prévenir l'atteinte à l'environnement et aux droits des individus. A cet égard, dès lors qu'un État s'engage dans une activité dangereuse, il a le devoir de collecter l'ensemble des informations pertinentes et appropriées sur l'environnement et de mettre en place une procédure effective et accessible afin que leur communication puisse être demandée ; dès lors que les informations en cause peuvent aider des individus à évaluer le danger auquel elles sont exposées pour s'en prémunir ou s'y adapter, elles disposent d'un intérêt protégé par l'art. 8 CEDH¹⁶⁹. Bien que ces arrêts concernent des activités polluantes et les risques environnementaux au sens strict, il n'y a toutes les raisons de penser qu'ils s'appliquent dans les mêmes termes et conditions à l'obligation d'informer sur les risques liés au changement climatique¹⁷⁰.
- 8.73 Si le droit à l'information s'inscrit dans le cadre des obligations positives découlant de l'art. 8 CEDH, la CourEDH n'a, à ce jour, pas consacré un droit à la participation du public aux processus décisionnels. Il s'en approche néanmoins, dans l'hypothèse où la mesure étatique est susceptible de porter atteinte au droit protégé par l'art. 8 CEDH.

165 Voir à ce propos PETERS, 11 - 15.

166 CourEDH, arrêt *Guerra et autres c. Italie* du 19.2.1998, requête n° 14967/89, § 60.

167 CourEDH, arrêt *Branduse c. Roumanie* du 7.4.2009, requête n° 6586/03, § 74.

168 CourEDH, arrêt *Tătar c. Roumanie* du 27.1.2009, requête n° 67021/01, § 113.

169 CourEDH, arrêt *McGinley et Egan c. Royaume-Uni* du 9.6.1998, requête n° 21825/93 et 23414/94, § 99, 101.

170 Dans ce sens BRAIG/BRILLAT, 477.

Dans l'affaire *Giacomelli*¹⁷¹, il est reconnu en substance l'obligation des États de veiller que le processus décisionnel débouchant sur des mesures d'ingérence soit équitable et respecte comme il se doit les intérêts de l'individu protégés par l'art. 8 CEDH ; il y a alors lieu d'examiner la mesure dans laquelle « les points de vue des individus ont été pris en compte tout au long du processus décisionnel ». A cet égard, les personnes concernées doivent pouvoir former un recours devant les tribunaux contre toute décision, tout acte ou toute omission, si elles considèrent que leurs intérêts ou leurs observations n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le processus décisionnel¹⁷². S'agissant encore de participation du public, dans l'affaire *Tatar* mentionnée précédemment, la CourEDH opère un renvoi à la convention d'Aarhus¹⁷³.

Troisième pilier de la convention d'Aarhus, son art. 9 consacre de droit d'accès à la justice dans trois situations distinctes, dont les deux premières concernent la mobilisation du public. Il s'agit de la violation du droit à l'information prescrit à l'art. 4 (par. 1) et la contestation de toute décision, tout acte ou omission tombant sous le coup des dispositions de l'art. 6 consacré à la participation du public (par. 2)¹⁷⁴. L'art. 9 par. 1 et 2 de la convention d'Aarhus charge chaque Partie d'inscrire, dans sa législation nationale, le droit d'accès à la justice en matière d'information et de participation. Ces dispositions ne sont toutefois pas directement applicables dès lors qu'elles doivent être transcrites en droit interne. En revanche, le troisième pilier de la convention d'Aarhus doit être considéré comme un principe directeur ou une maxime d'interprétation dans l'application des règles internes de procédure ; dit autrement, ces dernières doivent être interprétées conformément à la convention¹⁷⁵. Tel est également le point de vue adopté par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) pour laquelle les dispositions des directives de l'Union relatives à la participation du public doivent être interprétées à la lumière et compte tenu des objectifs de la Convention d'Aarhus¹⁷⁶. 8.74

b) La transcription en droit européen

Les actes normatifs de l'Union européenne consacré au droit à l'information et à la participation du public prévoient tous des dispositions relatives à l'accès à la justice. S'agissant des obligations qui s'imposent aux institutions et organes de l'Union, le règlement (CE) 1367/2006 habilite certaines organisations non gouvernementales à demander le réexamen interne d'un acte administratif (art. 10), puis à saisir la CJUE. Tel 8.75

171 CourEDH, arrêt *Giacomelli c. Italie* du 2.11.2006, requête n° 59909/00, § 82-83.

172 CourEDH, arrêt *Taşkin et autres c. Turquie* du 10.11.2004, requête n° 46117/99, § 119.

173 § 118.

174 S'agissant de l'art. 9 de la convention d'Aarhus, voir le chapitre qui lui est dédié par THURNHERR dans le présent ouvrage. Voir également EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, ad art. 9 N 1-33.

175 TF, arrêt du 25.3.2021, 2C_206/2019, c.20.2 ; ATF 141 II 233. Voir en doctrine THURNHERR, Aarhus, 524.

176 CJUE, 12 mai 2011, aff. C-115/09, § 41.

peut être notamment le cas lorsque la demande de réexamen n'est pas prise en considération ou que la réponse qui y est apportée n'est pas motivée (art. 12). Les États membres sont quant à eux tenus d'inscrire dans leur législation nationale le droit d'accès à une instance juridictionnelle ou à un autre organe indépendant et impartial établi, tant à propos de l'accès du public à l'information (art. 6 directive 2003/4/CE¹⁷⁷) que de la participation de celui-ci lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement (art. 15^{bis} directive 2003/35/CE).

c) *La transcription en droit interne suisse*

- 8.76 Au niveau fédéral, le droit d'accès aux documents officiels (information passive) est garanti à l'art. 6 LTrans ; la demande formulée par l'intéressé fait l'objet d'une décision de l'autorité saisie sujette à recours auprès du Tribunal administratif fédéral (art. 16, avec un renvoi aux dispositions de la PA¹⁷⁸). Ce régime s'applique au droit de consulter les informations sur l'environnement prévu à l'art. 10g LPE, par renvoi à la LTrans du deuxième alinéa. La situation est sensiblement identique dans les cantons, une voie de recours étant ouverte à l'encontre d'un refus d'accès aux informations officielles¹⁷⁹. La situation est en revanche différente s'agissant de l'information active. Ni l'art. 10e LPE ni l'art. 41 al. 2 LCO₂ n'envisagent qu'une autorité judiciaire puisse être saisie en cas d'omission d'informer de la part de la Confédération ou en cas d'information inadéquate ou lacunaire. Dans ce cas de figure, il est à notre sens possible d'emprunter le mécanisme de l'art. 25a PA – ou de l'art. 29a Cst. – afin d'exiger de l'autorité compétente qu'elle rende une décision relative à un acte matériel : l'information passive ou active due par l'autorité, dont l'omission de diffuser constitue un acte illicite¹⁸⁰. Cette décision peut alors faire l'objet d'un recours auprès des autorités judiciaires. On ajoute que lorsque la question se pose à l'occasion d'une procédure spéciale (autorisation, approbation de plans), la violation de du droit d'être informé et de participer est directement invocable dans le cadre du recours à l'encontre de l'objet de la procédure. Tel est également le cas en présence d'une violation de l'obligation de participation adéquate à l'établissement des plans prévue à l'art. 4 al. 2 LAT¹⁸¹.

177 La directive prévoit en outre une procédure de réexamen ou de recours administratif en cas de refus d'accès à l'information.

178 Loi fédérale sur la procédure administrative fédérale (PA) du 20 décembre 1968 (RS 172.021).

179 Par exemple, art. 21 de la loi vaudoise sur l'information (LInfo-VD) du 24 septembre 2002 (RSVD 170.21).

180 Voir ATF 140 II 315, à propos de documents relatifs à la surveillance nucléaire de la centrale de Mühleberg dont les activités ont cessé depuis. Voir également LARGEY, *Contrôle*, 73 ss.

181 Voir par exemple TF, arrêt du 10.12.2020, 1C_94/2020.

VI. Remarques conclusives

La lutte et l'adaptation au changement climatique constituent deux des défis majeurs du XXI^e siècle. Pour faire obstacle à une hausse de la température planétaire supérieure à 2° C, la société doit opérer une profonde mutation. Celle-ci implique une transition économique, énergétique et sociale caractérisée par la décarbonation, la gestion durable des ressources, la justice et l'inclusivité. Face aux enjeux du réchauffement climatique, les citoyennes et citoyens ont collectivement intérêt à ce que les mesures engagées puissent effectivement et efficacement les prévenir, mais individuellement intérêt à ce qu'elles prêterent le moins possible leur cadre de vie et ne conduisent pas à renforcer les inégalités sociales. En découle un conflit d'intérêt susceptible de paralyser l'action des États, par lequel un objectif global collectivement partagé s'accompagne néanmoins de divergences individuelles sur les moyens et les instruments à prescrire et exécuter – au risque de ne pas atteindre l'objectif en question. Dans ce contexte, l'accès à la justice environnementale et climatique a pour vocation de transférer la résolution du conflit à une autorité judiciaire indépendante. Celle-ci ne peut toutefois pas imposer sa propre solution, mais se limite à dire si les mesures se conforment aux engagements climatiques internationaux. Malgré les vertus indéniables de la justiciabilité dans ce domaine, celle-ci apparaît à certains égards comme un constat d'échec – pour le moins provisoire : soit la politique climatique suivie est considérée comme inapte à atteindre l'équilibre du système climatique et à répondre aux besoins de la population (en particulier la plus sensible), de sorte que l'urgence d'agir se fait encore plus pressante ; soit cette politique ne satisfait individuellement pas à une partie de la population en tant qu'elle la juge trop contraignante ou illégitime, au risque d'affaiblir de la sorte son effectivité. 8.77

Bien que les mesures concrètes de lutte contre le changement climatique constituent le cœur de la transition vers la neutralité climatique, la présente contribution postule que le cadre juridique, institutionnel et social dans lequel elles sont choisies, élaborées, décidées puis mises en œuvre est tout autant capital. Comme l'encadrement d'un sportif agit sur ses résultats en influençant l'expression de ses qualités individuelles, un cadre adéquat de la formation des politiques publiques environnementales favorise son effectivité et l'efficacité des mesures qu'elles prévoient. Les principes juridiques issus du droit international ou interne jouent à cet égard un rôle déterminant. Les principes de cohérence et d'évaluation contribuent à éliminer matériellement et temporellement les mesures contradictoires, sans effet ou insuffisantes. Le principe de mobilisation du public part du constat que l'objectif ultime de la CCNUCC ne peut être atteint sans une contribution de chacune et chacun, au niveau qui convient. En particulier, la participation du public permet une approche inclusive de la lutte contre le changement climatique. Il ne s'agit certes pas d'une panacée, certaines démarches pouvant s'apparenter à un gadget démocratique, mais la participation active des citoyens et la confiance qu'ils mettent dans la transition qu'ils ont eux-mêmes choisie seront déterminantes dans la réussite des politiques climatiques et leur acceptation. Pour que le dialogue entre les 8.78

autorités et le public puisse effectivement vivre, les procédures de participation doivent être toutefois fixées dans des règles de droit, leur violation devant pouvoir être déférée devant les juges aux fins d'annuler les décisions illégales ou inadéquates ou de sanctionner l'omission d'informer ou de faire participer¹⁸².

182 Voir à ce propos MONÉDIAIRE, 152.