

Document	ZBI 121/2020 p. 349
Auteur(s)	Thierry Largey
Titre	La législation climatique doit-elle être davantage environnementale ?
Publication	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Pages	349-350
Editeur	Benjamin Schindler (Red.), Giovanni Biaggini (Red.), Christoph Auer (Red.), Markus Rüssli (Red.), Stephan Haag (Red.), Daniela Thurnherr (Red.)
Anciens Editeurs	Peter Karlen (Red.), Arnold Marti (Red.)
ISSN	1422-0709

ZBI 121/2020 S. 349

La législation climatique doit-elle être davantage environnementale ?

La Suisse a ratifié la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 1993 (CCNUCC) et a adopté en 2000 la première loi fédérale sur le CO₂. Au fil des modifications législatives, les objectifs et les instruments légaux de réduction des émissions des gaz à effet de serre se sont étoffés. Selon les statistiques de la Confédération, il apparaît néanmoins que les émissions de CO₂ liées aux carburants stagnaient en 2018 à 3.3% au-dessus du niveau de 1990, du fait de l'augmentation du trafic routier ; les émissions dues aux combustibles connaissaient une légère baisse et se situaient 28.1% en-dessous des valeurs de 1990. La révision en cours de la loi sur le CO₂ annonce un objectif de réduction de 50% par rapport à 1990, d'ici 2030. Après 20 ans de législation climatique, l'objectif découlant de l'Accord de Paris paraît encore loin et très incertain.

Bien que la loi sur le CO₂ soit tenue de s'intégrer à la politique environnementale suisse, le législateur fédéral a choisi de s'en tenir quelque peu à l'écart en faisant appel, dans une loi spéciale, à des instruments spécifiquement adaptés à la limitation des gaz à effet de serre fondés sur l'incitation (FF 1997 III 395, 399). Des similitudes existent, mais les objectifs ambitieux de limitation de la hausse de la température mondiale à moins de 2 °C invitent à notre sens au rapprochement de ces deux matières à la faveur d'un droit climatique davantage environnemental. Bien que le CO₂ soit en particulier indispensable à toute vie organique, les gaz à effet de serre constituent des sources de pollutions atmosphériques au sens de l'[art. 7 al. 3 LPE](#). Issues des activités anthropiques, les émissions de ces gaz induisent « des modifications de l'état naturel de l'air » et contribuent au réchauffement de l'atmosphère en tant que rejets thermiques indirects.

Envisager une législation climatique inscrite pleinement dans le droit de l'environnement exige de faire coïncider les principes fondamentaux de ces deux domaines du droit. Il s'agit au premier chef d'intégrer les règles en matière de limitation préventive des nuisances des art. 11 à 14 [LPE](#) dans le mécanisme de l'art. 2 CCNUCC. Cette disposition, largement sous-estimée et oubliée, est pourtant déterminante ; l'art. 4 par. 1 de l'Accord de Paris ne fait qu'en préciser les modalités de mise en œuvre. Sa portée peut être synthétisée sous la forme d'une équation climatique : *les émissions anthropiques ajoutées aux émissions naturelles doivent être inférieures ou égales aux « puits » anthropiques ajoutés aux « puits » naturels*. L'objectif ultime de la Convention est alors d'aboutir *in fine* à l'égalité au sein de cette équation, à un niveau de concentration de gaz à effet de serre qui « empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». Autrement dit, l'objectif de l'art. 2 CCNUCC consiste à maintenir une concentration de CO₂ qui ne soit pas nuisible, en particulier à la biosphère. Une telle concentration n'est rien d'autre qu'une valeur limite d'immissions (VLI) permettant d'évaluer les atteintes – climatiques – nuisibles, au sens où l'entend l'[art. 13 al. 1 LPE](#). Reste qu'une telle valeur

**ZBI 121/2020 S. 349, 350**

limite n'a pas été définie en droit jusqu'à présent ; c'est l'une des faiblesses de l'Accord de Paris.

La stabilisation de la concentration de CO₂ au niveau de la VLI – de la concentration limite non nuisible – dépend en premier lieu de l'action sur les émissions anthropiques. Rien de nouveau, si ce n'est que ce paramètre de l'équation climatique n'est autre qu'une valeur limite d'émissions (VLE) au sens de l'[art. 12 LPE](#) ; chaque Etat est tenu de la concrétiser sous la forme d'une contribution déterminée au niveau national conformément à l'art. 4 de l'Accord de Paris. Il s'agit d'une valeur globale d'émissions à l'échelle étatique. La difficulté est qu'il est question d'une valeur absolue de gaz émis, alors qu'en principe les VLE sont exprimées en valeurs relatives, des g/km par exemple. Il est ainsi délicat de transformer cette valeur limite globale en valeurs limites d'émissions individuelles au niveau d'une source mobile ou stationnaire. Une solution pourrait résider dans la formulation de VLE « intégrées », de valeurs limites d'émissions effectives par source durant une période donnée. Dans ce modèle, la valeur limite des émissions des automobiles serait fixée non seulement en fonction de leurs émissions relatives, mais également selon les kilomètres parcourus – projetés ou effectués. Le principe de prévention de l'[art. 11 LPE](#) semble alors applicable, bien qu'avec des difficultés pratiques que l'on ne nie pas : une réduction à la source des émissions à l'aide des instruments de la législation climatique (VLE « intégrées », taxe, SEQE, prescriptions techniques, etc.) et des limitations plus sévères si la VLI est dépassée. Dans ce dernier cas, il s'agirait d'accompagner le mécanisme par des mesures d'allègement ou de compensation des émissions.

L'équation climatique met en évidence une seconde voie permettant de poursuivre l'objectif de l'art. 2 CCNUCC. Elle consiste à agir sur le CO₂ atmosphérique lui-même plutôt que sur ses émissions, par le biais de « puits anthropiques » comme le suggèrent l'art. 4 CCNUCC et l'art. 5 de l'Accord de Paris. Il s'agit de générer des processus ou des mécanismes artificiels permettant d'éliminer des gaz à effet de serre de l'atmosphère, autrement dit d'induire des *émissions négatives*. Parmi les mesures, le captage et l'utilisation du CO₂ ouvrent des perspectives permettant d'en retirer de l'atmosphère pour l'enfermer dans des cycles anthropogéniques du carbone. Cet instrument permet d'envisager des obligations d'assainir l'atmosphère – polluée par l'excès de gaz à effet de serre – conjointes aux mesures de réduction des émissions. La Confédération semble s'y intéresser, dans le Plan directeur de recherche Environnement 2021– 2024 (p. 25) ; le législateur pourrait suivre.

Thierry Largey, Dr en droit, prof. à l'Université de Lausanne

Usage exclusif académique