



CH-3003 Berne

OFEV, BLS

POST CH AG

## Recommandé

Etude Jacquemoud Stanislas  
À l'att. de Me Arnaud Nussbaumer-Laghzaoui  
Place des Philosophes 10  
1205 Genève

Berne, le 20 septembre 2024

## Décision

concernant

la requête du 5 mars 2024

### des requérants individuels :

- 1) [REDACTED]
- 2) [REDACTED]
- 3) [REDACTED]
- 4) [REDACTED]
- 5) [REDACTED]
- 6) [REDACTED]
- 7) [REDACTED]
- 8) [REDACTED]
- 9) [REDACTED]

### ainsi que de les associations requérantes :

- 10) Uniterre, ayant son siège à l'avenue du Grammont 9, 1007 Lausanne ;
- 11) Kleinbauern-Vereinigung (Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern VKMB) / Association des petits paysans, ayant son siège à Nordring 4, 3013 Bern ;
- 12) Biogenève, ayant son siège à rue des Sablières 15, 1242 Satigny ;
- 13) Schweizer Bergheimat, ayant son siège à Alte Bernstrasse 76, 3075 Rüfenacht ;
- 14) Les jardins de cocagne, ayant son siège à chemin des Plantées 66, 1285 Athenaz/Sezegnin (SCoop)

représentés par Maîtres Arnaud Nussbaumer-Laghzaoui, Raphaël Mahaim, Christian Delaloye, Camilla Jacquemoud et Sébastien Voegeli et faisant élection de domicile en l'Étude Jacquemoud Stanislas, Place des Philosophes 10, 1205 Genève

concernant

le prononcé d'une décision au sens de l'article 25a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021)



## A. En faits

### 1. Requête selon l'article 25a PA

Par courrier du 5 mars 2024, neuf agricultrices et agriculteurs (ci-après : « les Requérants individuels ») et cinq associations d'agricultrices et d'agriculteurs (ci-après : « les Associations Requérantes ») demandent ensemble (dans ce cas désignés : « les Requérants ») au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après : « le DETEC ») de rendre une décision au sens de l'article 25a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021).

Les Requérants s'estiment particulièrement touchés par le dérèglement climatique, lequel porte selon eux atteinte à leurs droits fondamentaux. Il impacte leurs récoltes et compromet la viabilité de leurs exploitations. Or, il aurait été encouragé par les actes matériels reprochés au DETEC.

Les Requérants exigent donc principalement de ce dernier qu'il cesse de violer la législation suisse passée et actuelle sur le CO<sub>2</sub> ainsi que l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 (RS 0.814.012), la loi du 30 septembre 2022 sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI) et la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01).

Les Requérants font finalement valoir que les omissions reprochées violent le droit à la vie et à la liberté personnelle, la protection de la sphère privée, la garantie de la propriété et la liberté économique (art. 10, 13, 26 et 27 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst. ; RS 101]). Ils invoquent également une violation des droits de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH ; RS 0.101), notamment le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée et familiale, qui sont protégés par les articles 2 et 8.

### 2. Conclusions des Requérants

Les Requérants et Associations Requérantes sollicitent respectueusement que l'autorité :

Préalablement :

- 1) Ordonne une expertise destinée à déterminer dans quelle mesure le changement climatique contribue et a contribué en 2022, 2023 et 2024 à aggraver la sécheresse sur le territoire suisse et à réduire la productivité agricole en Suisse ;

Principalement :

- 2) Cesse de violer la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> du 8 octobre 1999, la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> du 23 décembre 2011, la loi fédérale sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre du 25 septembre 2020, l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 approuvé par l'Assemblée fédérale le 16 juin 2017, la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique du 30 septembre 2022 ainsi que la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 en mettant un terme à ses omissions contraires à ces textes normatifs;
  - 2.1) Prenne toute mesure permettant d'éviter d'impacter négativement le climat et d'éviter de contribuer à l'état de sécheresse chronique sur le territoire suisse, de respecter les textes normatifs précités ainsi que les droits fondamentaux des Requérants et des Associations Requérantes et notamment :
    - a) Prenne toutes mesures utiles afin de faire réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports à un niveau compatible avec les obligations climatiques de la Suisse ;
    - b) Prenne toutes mesures utiles afin de faire réduire la consommation d'énergie de l'industrie à un niveau compatible avec les obligations climatiques de la Suisse ;

- c) Prend toutes mesures utiles afin de faire réduire la consommation d'énergie des autres secteurs non mentionnés ci-dessus à un niveau compatible avec les obligations climatiques de la Suisse ;
  - d) Tient un registre public de l'ensemble des mesures prises par l'Autorité ou par tout organe affilié ayant un impact direct ou indirect sur le climat ;
  - e) Démontre, au moyen de décisions sujettes à recours, pour chaque acte de l'administration fédérale pouvant avoir un impact sur le climat, que ledit acte respecte la Stratégie climatique à long terme de la Suisse (la Stratégie 2050) ;
  - f) Prend sans délai les mesures préconisées par l'Agence internationale de l'énergie dans son rapport du 11 septembre 2023 ;
  - g) Fixe des valeurs limites d'émission au sens de l'art. 12 al. 1 let. e LPE pour les gaz à effet de serre issus d'installations stationnaires ;
  - h) Entame un processus de révision de l'ordonnance sur la protection de l'air pour réduire les valeurs limites d'émission du monoxyde de carbone à un seuil ne dépassant en tout cas pas 170mg/m<sup>3</sup> et de l'oxyde d'azote à un seuil ne dépassant en tout cas pas 120/150 mg/m<sup>3</sup> ;
- 2.2) S'abstient de tout acte susceptible d'impacter négativement le climat, de contribuer à l'état de sécheresse chronique sur le territoire suisse et de violer les textes normatifs précités ainsi que les droits fondamentaux des Requérants et des Associations Requérantes et notamment :
- a) S'abstient de toute mesure susceptible d'augmenter le volume du transport par route ou aérien, en particulier, renonce à œuvrer à l'augmentation de la capacité des routes et aéroports suisses ;
  - b) S'abstient de toute mesure susceptible d'augmenter la consommation d'énergie d'origine fossile ou responsable d'émissions substantielles de gaz à effet de serre dans le secteur du bâtiment ;
  - c) S'abstient de toute mesure susceptible d'augmenter la consommation d'énergie d'origine fossile ou responsable d'émissions substantielles de gaz à effet de serre dans le secteur de l'industrie ;
  - d) S'abstient de toute mesure susceptible d'augmenter la consommation d'énergie d'origine fossile ou responsable d'émissions substantielles de gaz à effet de serre dans les autres secteurs non mentionnés ci-dessus ;
- 3) Prend toute mesure susceptible de réduire voire supprimer les conséquences du changement climatique, de la sécheresse chronique sur le territoire suisse et, plus généralement, de la violation des textes normatifs précités et des droits fondamentaux des Requérants et des Associations Requérantes ;
  - 4) Constate qu'elle a violé le droit à la vie des Requérants (art. 2 CEDH, art. 10 Cst.) ;
  - 5) Constate qu'elle a violé le droit à la vie privée des Requérants et des Associations Requérantes (art. 8 CEDH, art. 13 Cst.) ;
  - 6) Constate qu'elle a violé la garantie de la propriété des Requérants et des Associations Requérantes (art. 26 Cst.) ;
  - 7) Constate qu'elle a violé la liberté économique des Requérants et des Associations Requérantes (art. 27 Cst.) ;
  - 8) Constate qu'elle a violé les objectifs climatiques contenus dans la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> du 8 octobre 1999 ;
  - 9) Constate qu'elle a violé les objectifs climatiques contenus dans la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> du 23 décembre 2011 ;

- 10) Constate qu'elle a violé les objectifs climatiques contenus dans la loi fédérale sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre du 25 septembre 2020 ;
- 11) Constate qu'elle ne prend pas de mesures suffisantes en vue de respecter l'Accord de Paris du 12 décembre 2015, approuvé par l'Assemblée fédérale le 16 juin 2017 ;
- 12) Constate qu'elle ne prend pas de mesures suffisantes en vue de respecter la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique du 30 septembre 2022 ;
- 13) Constate qu'elle ne prend pas de mesures suffisantes en vue de respecter l'art. 11 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 ;
- 14) Constate que l'ensemble des mesures ayant un impact direct ou indirect sur le climat, prises par l'autorité ou par tout organe affilié depuis l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> du 8 octobre 1999, sont insuffisantes.

## **B. Remarques préliminaires**

Avant d'examiner si les conditions d'entrée en matière de l'article 25a PA sont remplies en l'espèce, il convient de donner un aperçu de la politique climatique suisse en traitant notamment le domaine de l'agriculture, lequel concerne plus particulièrement les Requérants.

### **1. Généralités : fondements de la politique climatique suisse et situation jusqu'en 2020**

La Suisse a déjà une longue histoire de politique climatique derrière elle. En 1993, elle ratifiait la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC ; RS 0.814.01). Elle se disait ainsi prête à contribuer aux efforts internationaux de lutte en la matière. Avec la signature du Protocole de Kyoto en 1997, la Suisse a pris un premier engagement contraignant de réduction des émissions. Le droit national a ancré cet engagement dans la loi sur le CO<sub>2</sub> entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2000. Cet acte constitue depuis la pièce maîtresse de la politique climatique helvétique. En 2003, la Suisse a ratifié le Protocole de Kyoto. Elle s'est ainsi donné pour objectif contraignant de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8 pour cent durant la période de 2008 à 2012 par rapport à leur niveau de 1990. Au niveau national, elle s'est attelée à l'accomplissement de cet engagement en se fixant pour but d'abaisser de 10 pour cent les émissions de CO<sub>2</sub> énergétiques (combustibles et carburants) par rapport à leur niveau de 1990. Si l'on tient compte à la fois des réductions d'émissions liées à des projets réalisés à l'étranger et des prestations de puits de carbone (séquestration du CO<sub>2</sub> dans les forêts suisses), la Suisse a respecté son engagement de Kyoto pour la période de 2008 à 2012.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2013, la loi sur le CO<sub>2</sub> entièrement révisée est entrée en vigueur. Cette révision a élargi le champ d'application de la loi à tous les gaz à effet de serre faisant l'objet de réglementations internationales et a étendu par là même la couverture sectorielle. L'objectif inscrit dans la loi de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 pour cent par rapport à 1990 à l'horizon 2020 devait en principe être atteint grâce à des mesures prises en Suisse. Les instruments existants ont été renforcés et complétés. Le montant maximal de la taxe par tonne de CO<sub>2</sub> a été relevé à 120 francs. Les ressources affectées au Programme Bâtiments ont elles aussi été revues à la hausse. Le centime climatique a été remplacé par une obligation de compenser les émissions pour les importateurs de carburants fossiles. Par ailleurs, la compensation obligatoire pour les exploitants de centrales thermiques fossiles (introduite dans le cadre d'une révision partielle en 2010) a été maintenue. Depuis 2013, les entreprises à fortes émissions de gaz à effet de serre sont intégrées automatiquement à un système d'échange de quotas d'émission (SEQE) et exemptées de la taxe sur le CO<sub>2</sub>. L'idée a toujours été de chercher à coupler le système helvétique à celui de l'Union européenne (UE). Les petites et moyennes entreprises ont la possibilité, à certaines conditions, de se

faire exempter de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, mais elles doivent le cas échéant s'engager auprès de la Confédération à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Dans le domaine des transports, des prescriptions relatives aux émissions des nouvelles voitures de tourisme ont été introduites en accord avec l'UE. En complément de ces éléments et d'autres instruments liés à la loi sur le CO<sub>2</sub>, des mesures dans d'autres domaines (p. ex. politique énergétique, des transports et agricole) et des efforts de la part des cantons dans le secteur du bâtiment devaient contribuer aux réductions des émissions nécessaires.

Pour fixer les objectifs à atteindre à l'horizon 2020, le Conseil fédéral s'était appuyé sur les bases scientifiques disponibles à l'époque. Le quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) mentionnait qu'il était nécessaire de stabiliser le niveau des concentrations de gaz à effet de serre atmosphériques entre 445 et 490 ppm d'équivalent CO<sub>2</sub> (éq.-CO<sub>2</sub>) pour prévenir des changements climatiques dangereux. Ce scénario devait permettre de maintenir le réchauffement global moyen de la planète entre 2 à 2,4 °C par rapport à l'ère préindustrielle. Pour atteindre cet objectif, les émissions mondiales de gaz à effet de serre devaient passer de leur niveau d'alors, à savoir 5,8 tonnes, à 1 à 1,5 tonne d'éq.-CO<sub>2</sub> par habitant au maximum, en fonction de l'évolution démographique. Cet objectif impliquait que les émissions mondiales de gaz à effet de serre, à l'horizon 2050, diminuent d'au moins 50 à 85 pour cent et que les émissions des pays industrialisés baissent de quelque 80 à 95 pour cent par rapport à 1990. Par ailleurs, il prévoyait que les pays industrialisés réduisent leurs émissions de 25 à 40 pour cent jusqu'à 2020 (toujours par rapport à l'année de référence 1990). Le Conseil fédéral avait proposé comme objectif une diminution de 20 pour cent par rapport à 1990. Cette proposition était fondée sur les objectifs d'alors du plus important partenaire commercial de la Suisse, à savoir l'UE, qui s'était à l'époque donné pour objectif une réduction de 20 pour cent jusqu'en 2020. Cependant, sachant qu'une stabilisation de la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau ne présentant aucun danger exigeait davantage d'efforts de réduction de la part des pays industrialisés, le Conseil fédéral souhaitait se réserver la possibilité d'augmenter l'objectif jusqu'à une diminution de 30 pour cent pour 2020 (par rapport à l'année de référence 1990), en fonction du déroulement des négociations internationales. En somme, le Parlement a validé cet objectif, mais il a ensuite été renoncé à l'augmentation de 20 à 30 pour cent.

En outre, la Suisse a arrêté certaines bases essentielles en matière d'adaptation aux changements climatiques. Dans le cadre de sa stratégie d'adaptation aux changements climatiques, le Conseil fédéral a adopté en 2014 un plan d'action regroupant 63 mesures dans différents domaines. La plupart de ces mesures consistaient alors à vérifier les conditions-cadres nécessaires s'agissant de l'adaptation aux changements climatiques et à faire progresser le socle de connaissances au moyen de monitorings et de recherches. Ce plan d'action a été mis en œuvre en étroite collaboration avec les acteurs concernés, en particulier les cantons, les villes et les communes. La stratégie d'adaptation et les modalités de sa réalisation ont été évaluées en continu et revues pour la période après 2020. L'adaptation constitue le deuxième élément fondamental de la politique climatique suisse, en parallèle à la réduction des émissions. Elle est importante sous l'angle des demandes des Requérants, en ceci qu'elle protège la population contre les effets des changements climatiques qu'il n'est plus possible d'éviter, même en atteignant les objectifs de réductions fixés.

Malgré les efforts qu'elle a déployés, la Suisse a manqué de peu son objectif national de réduction pour 2020. Selon l'inventaire des gaz à effet de serre publié en 2022, elle a atteint une diminution de 19 pour cent. Le secteur de l'industrie était le seul à avoir atteint son objectif. En 2020, ses émissions s'élevaient à 10,7 millions de tonnes d'éq.-CO<sub>2</sub>, ce qui correspond à une diminution d'environ 17 pour cent par rapport à 1990 (année de référence). Le secteur de l'industrie a donc atteint son objectif, qui s'élevait à - 15 pour cent.

En 2020, le secteur du bâtiment a émis 10,4 millions de tonnes d'éq.-CO<sub>2</sub>, soit 39 pour cent de moins qu'en 1990. Ce secteur a donc manqué l'objectif de - 40 pour cent découlant de la loi sur le CO<sub>2</sub> en vigueur (par rapport à l'année de référence 1990). En 2020, les émissions du secteur des transports se sont élevées à environ 13,7 millions de tonnes d'éq.-CO<sub>2</sub>. Elles se situaient donc 8 pour cent en dessous de celles de l'année de référence (1990). Ce secteur a donc manqué son objectif de - 10 pour cent. Les autres types d'émissions n'ont pas suffisamment diminué non plus. En 2020, les émissions causées par l'agriculture se montaient à quelques 6,3 millions de tonnes d'éq.-CO<sub>2</sub>, soit environ 14 pour cent de moins qu'en 1990 (année de référence). Les émissions de gaz à effet de serre synthétiques, comme les fluides frigorigènes, atteignaient environ 1,6 million de tonnes en 2020. Dans l'ensemble, les autres émissions ont diminué de 2 pour cent par rapport à 1990. L'objectif de - 10 pour cent est donc clairement manqué. Toutefois, la Suisse a honoré son engagement au niveau international dans le cadre du Protocole de Kyoto. Elle devait réduire de 15,8 pour cent en moyenne ses émissions de gaz à effet de serre entre 2013 et 2020 par rapport à 1990. Or, les émissions intérieures ont baissé de 11 pour cent en moyenne durant cette période. Conformément au Protocole de Kyoto, la Suisse a pu obtenir les réductions manquantes lui permettant de remplir son objectif grâce à des projets de protection du climat réalisés à l'étranger.

## **2. Classification et évaluation de la législation sur le climat jusqu'en 2030**

Le Conseil fédéral a rapidement compris que la Suisse devrait agir pour la période postérieure à 2020. La fin de l'année 2015 a marqué une étape importante en ce sens, avec l'adoption de l'Accord de Paris. Par ce texte, la communauté internationale souhaitait contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C, en limitant si possible la hausse à 1,5 °C. L'accord est entré en vigueur le 4 novembre 2016. Le Conseil fédéral l'a ratifié en 2017. Il en découle une obligation claire de réduire nettement les émissions. C'est pourquoi, en février 2015, le Conseil fédéral a communiqué à la communauté internationale un objectif de réduction (contribution prévue déterminée au niveau national, CPDN) d'au moins 50 pour cent à l'horizon 2030. Il a par ailleurs annoncé l'objectif indicatif de réduire les émissions de 70 à 85 pour cent d'ici à 2050 par rapport à 1990 et de ramener ainsi à long terme les émissions annuelles par habitant à 1, voire 1,5 t d'éq.-CO<sub>2</sub>. En automne 2016, le Conseil fédéral a ouvert la discussion sur la mise en œuvre nationale de ces objectifs climatiques en mettant en consultation un projet de loi sur la politique climatique, à savoir une révision totale de la loi sur le CO<sub>2</sub> pour la période postérieure à 2020. Il a proposé de réduire de moitié les émissions à l'horizon 2050 ainsi que des objectifs moyens de réduction pour la période de 2021 à 2030 d'au moins 25 pour cent (émissions intérieures) et 35 pour cent (globalement). Il s'agissait donc de parvenir à une réduction continue des émissions à l'horizon 2030. Par ailleurs, les objectifs moyens devaient permettre de compenser, le cas échéant, les performances réduites survenues au cours de la période antérieure à 2020. Ainsi, si l'objectif des 20 pour cent n'était pas atteint pour 2020, les émissions intérieures à l'horizon 2030 devaient être réduites de plus de 30 pour cent afin de parvenir à l'objectif moyen.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a fondé ces objectifs sur les recommandations scientifiques du GIEC et sur le potentiel de réduction en Suisse. Des analyses comparatives ont montré que les objectifs de la Suisse étaient ambitieux en comparaison internationale. Étant donné que les gaz à effet de serre se répartissent à court terme de manière homogène dans l'atmosphère, l'endroit où a lieu la réduction des émissions est un élément en principe secondaire du point de vue climatique. On notera ici qu'il faut s'attendre, à moyen et à long termes, à ce que les pays en développement en particulier revendiquent davantage pour eux-mêmes les potentiels de réduction à faible coût à l'intérieur de leurs frontières, étant donné qu'ils sont également soumis à l'Accord de Paris. Partant, les coûts des mesures de réduction à l'étranger devraient augmenter au fil du temps, ce qui rend les mesures intérieures plus attrayantes.

Pour atteindre les objectifs, le Conseil fédéral avait envisagé de nombreux renforcements de mesures existantes : augmenter davantage la taxe sur le CO<sub>2</sub> en fonction de l'évolution des émissions dues aux combustibles, réduire davantage, en accord avec l'UE, les émissions prescrites pour les nouveaux véhicules, renforcer l'obligation de compenser les émissions pour les importateurs de carburants fossiles et permettre la compensation de ces émissions à l'étranger, au moyen de projets de protection du climat. En 2020, le SEQE suisse a été couplé à celui de l'UE. Dans le secteur du bâtiment, le Conseil fédéral a proposé d'introduire des valeurs limites d'émission subsidiaires, qui devaient remplacer le Programme Bâtiments à partir de 2025 si les émissions de ce secteur ne baissaient pas suffisamment. Par ailleurs, dans son message, le Conseil fédéral a clairement énoncé que l'agriculture devrait elle aussi participer à la politique climatique et contribuer aux objectifs. Les mesures en la matière devaient être fixées dans la législation sur l'agriculture. De manière générale, le projet aurait permis à la Suisse de réduire ses émissions de gaz à effet de serre intérieures d'environ 35 pour cent à l'horizon 2030 par rapport à 1990. Les autres diminutions auraient pu être atteintes grâce à la compensation obligatoire pour les importateurs de carburants fossiles, via des mesures à l'étranger. La Suisse aurait ainsi respecté ses obligations internationales.

Le projet a été soumis au Parlement fin 2018. À la suite de délibérations, le Conseil national a refusé d'entrer en matière sur ce projet et décidé de le renvoyer au Conseil fédéral. Il était clair que cette décision aurait pour corollaire que le nouveau projet ne pourrait pas entrer en vigueur dans les temps, le 1<sup>er</sup> janvier 2021. C'est pourquoi la loi sur le CO<sub>2</sub> en vigueur a été prolongée, pour une année dans un premier temps, afin d'éviter que certains instruments ne puissent pas être maintenus. Un objectif de réduction des émissions de 1,5 pour cent supplémentaires par rapport à 1990 a été fixé.

Le Parlement a repris ses délibérations relatives au projet en janvier 2019. Il a ensuite fallu un an et demi de débats jusqu'à ce que le projet soit adopté dans un vote final en septembre 2020. Le Parlement a soutenu dans une large mesure la proposition du Conseil fédéral, en ajoutant toutefois d'autres instruments. Un des compléments majeurs de l'Assemblée fédérale était le fonds climat, qui aurait été alimenté par les recettes issues de la taxe sur le CO<sub>2</sub> et aurait pu remplacer certains instruments d'encouragement existants. Le projet prévoyait une taxe sur les billets d'avion. Le Conseil national avait déjà présenté cette proposition lors de la première lecture. S'agissant des ambitions, le projet adopté est resté à peu près au même niveau que la proposition du Conseil fédéral. Il aurait entraîné à l'horizon 2030 une réduction des émissions intérieures d'environ 35 pour cent par rapport à 1990. Le reste des réductions des émissions aurait été couvert par l'obligation de compenser à l'étranger.

Le projet a fait l'objet d'un référendum. Son argumentation reposait en particulier sur les forts coûts supplémentaires que le projet aurait entraînés. Le parti avait surtout souligné une possible augmentation du prix des carburants due à la majoration servant à financer l'obligation de compenser les émissions. Cette majoration, limitée à 5 centimes par litre de carburant dans le droit en vigueur, aurait pu être relevée jusqu'à 12 centimes par litre. Lors de la votation du 13 juin 2021, le peuple a rejeté le projet par une majorité de 51,6 pour cent.

Étant donné que le projet de révision totale de la loi sur le CO<sub>2</sub> a été rejeté, les objectifs et mesures de la loi sur le CO<sub>2</sub> en vigueur ont été prolongés une nouvelle fois, jusqu'à fin 2024. Il a été renoncé à l'introduction de nouvelles mesures. Comme lors de la première prolongation, l'objectif est une réduction annuelle des gaz à effet de serre de 1,5 pour cent environ par rapport à 1990.

Suite au rejet du projet, le Conseil fédéral a rapidement posé les jalons pour l'élaboration d'un nouveau projet. Il s'agissait alors de renoncer aux instruments qui auraient selon le Conseil fédéral contribué à faire échouer la révision totale. Le 16 septembre 2022, le Conseil fédéral adoptait le message relatif à cette nouvelle révision de la loi sur le CO<sub>2</sub>. Le projet ne contenait aucune nouvelle taxe ni aucune nouvelle interdiction, mais maintenait les mesures existantes et les complétait par des encouragements ciblés visant à promouvoir les investissements dans des solutions respectueuses du

climat. Il comprenait notamment des mesures d'encouragement des carburants d'aviation renouvelables, des offres de transport par trains de nuit, des bornes de recharge pour les véhicules électriques et autres véhicules à propulsion sans énergie fossile dans le domaine des transports publics. Concernant l'obligation de compenser les émissions, le Conseil fédéral souhaitait renoncer à une hausse supplémentaire de la majoration du prix des carburants et conserver la majoration maximale de cinq centimes par litre de carburant. Il a toutefois proposé, au moyen d'une nouvelle obligation de mise à la consommation, de réglementer la mise sur le marché, en hausse, des carburants renouvelables, en fonction de l'obligation de compenser les émissions.

Le Parlement a ouvert les délibérations relatives à ce projet en octobre 2022, pour ensuite l'adopter lors d'un vote final le 15 mars 2024. Sur quelques points, il a atténué le projet du Conseil fédéral. Il a en particulier supprimé l'affectation partielle accrue des recettes de la taxe sur le CO<sub>2</sub> en faveur du Programme Bâtiments ainsi que l'obligation de mise à la consommation de carburants renouvelables pour le transport terrestre susmentionnée. Les Chambres fédérales souhaitaient par ailleurs renoncer à encourager les bornes de recharge pour les véhicules électriques. Elles ont cependant décidé d'affecter désormais les recettes issues de la mise aux enchères des droits d'émission pour les installations. Ainsi, les recettes doivent servir à financer des mesures d'adaptation aux changements climatiques et de décarbonation des installations faisant partie du SEQE. Globalement, les moyens d'encouragement prévus par la modification de la loi sur le CO<sub>2</sub> pour la période de 2025 à 2030 s'élèvent à quelques 3,5 milliards de francs (1,3 milliard de francs financés par le budget général de la Confédération ainsi que par les recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales et des mises aux enchères de droits d'émission ; 2,2 milliards issus de l'affectation de la taxe sur le CO<sub>2</sub>).

Ce projet de révision devrait permettre une réduction des émissions intérieures de près de 37 pour cent à l'horizon 2030. Le reste doit de nouveau être réalisé grâce à des mesures à l'étranger. Si les objectifs ne peuvent pas être atteints avec les conditions-cadres actuelles (c'est-à-dire une majoration maximale de cinq centimes par litre de carburant), le projet de révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> prévoit que la Confédération puisse couvrir d'éventuelles lacunes à titre subsidiaire, en achetant des attestations internationales. Les moyens proviendraient du budget général de la Confédération. Sous réserve d'une décision du Conseil fédéral, la modification de l'acte doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Par ailleurs, une trajectoire de réduction des éléments fertilisants a été définie dans le cadre de la politique agricole sur la base de l'initiative parlementaire 19.475 « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides ». Dans ce contexte, le Conseil fédéral a adopté début 2022 le premier train d'ordonnances pour une eau potable propre et une agriculture plus durable. En vertu de ces bases légales, les pertes d'azote et de phosphore de l'agriculture doivent être réduites respectivement de 15 et de 20 pour cent d'ici à 2030 par rapport à la moyenne des années 2014 à 2016. Les mesures formulées ci-après ont été définies à cette fin. Les marges de tolérance de +10 pour cent admises pour l'azote et le phosphore dans le bilan de fumure des exploitations sont supprimées depuis le début de cette année. Ce bilan constitue une exigence liée aux prestations écologiques requises et conditionne le versement de paiements directs. Des contributions au système de production sont versées depuis 2023 pour le travail de conservation du sol, la garantie d'une ouverture appropriée de celui-ci et l'utilisation efficiente d'azote ainsi que, depuis début 2024, pour la prolongation de la durée de vie productive des vaches. À partir de 2025, il sera en outre obligatoire de communiquer les livraisons de produits phytosanitaires, d'engrais et d'aliments concentrés. Un système informatique sera développé à cet effet. Par ailleurs, les engrais de ferme doivent être entreposés (depuis 2022) et épandus (depuis début 2024) de sorte à limiter le plus possible les émissions (utilisation de pendillards). On peut partir du principe que ces changements permettront de réduire davantage les émissions de gaz à effet de serre générées par le secteur de l'agriculture.

### 3. Politique climatique suisse jusqu'en 2050

Comme mentionné précédemment, cette trajectoire à long terme a été dessinée en 2015 déjà avec un objectif indicatif de réduction de l'ordre de 70 pour cent à 85 pour cent à l'horizon 2050. Si cet objectif n'était alors pas inscrit dans la législation relative au CO<sub>2</sub>, celle-ci comprenant des prescriptions uniquement jusqu'à 2030, la communauté scientifique était depuis des années déjà d'avis qu'une telle trajectoire était nécessaire pour répondre aux objectifs de l'Accord de Paris. En 2018, le GIEC a démontré dans un rapport spécial qu'il fallait s'attendre à des bouleversements profonds des écosystèmes déjà à partir d'un réchauffement de 1,5 °C et que le niveau de zéro émission nette de gaz à effet de serre devait donc être atteint bien plus tôt que l'échéance visée. Sur cette base, le Conseil fédéral a décidé de durcir les objectifs pour 2050. Le 28 août 2019, il a opté pour un objectif de zéro émission nette de gaz à effet de serre en Suisse à l'horizon 2050 au plus tard. Si nécessaire, la compensation des émissions restantes serait assurée en retirant du CO<sub>2</sub> de l'atmosphère. En fixant cet objectif, le Conseil fédéral est allé au-delà des recommandations scientifiques, qui demandent un bilan des émissions équilibré d'ici à 2050 pour l'instant uniquement pour le CO<sub>2</sub>. L'objectif du Conseil fédéral comprenait non seulement le CO<sub>2</sub>, mais aussi d'autres gaz à effet de serre comme le méthane et le protoxyde d'azote. Dans l'intervalle, la Suisse a soumis cet objectif au niveau international également. Ce dernier constituait par ailleurs le cœur de la Stratégie climatique à long terme de la Suisse, transmise à la CCNUCC en 2021. Dans ce document, le Conseil fédéral arrêtait des principes stratégiques pour la politique climatique à long terme du pays. Il a notamment fixé des objectifs pour tous les secteurs concernés par les émissions (secteurs du bâtiment, de l'industrie, des transports, du transport aérien international, de l'agriculture et de l'alimentation, des finances, des déchets et des gaz synthétiques). En outre, il a présenté des estimations relatives aux émissions restantes en 2050, qui ne pourront pas être évitées, et présenté des mesures dans les domaines du captage et du stockage du CO<sub>2</sub> en vue de les compenser.

L'objectif de zéro émission nette était également une préoccupation centrale de l'initiative pour les glaciers. Déposée en novembre 2019, cette initiative populaire visait à inscrire l'objectif de zéro net dans la Constitution. Le Conseil fédéral avait décidé d'élaborer un contre-projet direct à cette initiative. En fin de compte, le Parlement a décidé d'opposer à l'initiative un contre-projet indirect. L'initiative avait ensuite été retirée au profit du contre-projet indirect.

Le contre-projet indirect du Parlement a donné naissance à la LCI, conçue comme une loi-cadre. Elle comprend, outre l'objectif de zéro net pour 2050, des objectifs intermédiaires pour la période de 2031 à 2040, pour 2040 ainsi que pour la période de 2041 à 2050. On peut déduire de cet acte un budget d'émissions pour la Suisse pour les années de 2031 à 2050. Par ailleurs, la LCI exige de la Suisse un bilan d'émissions net négatif pour la période postérieure à 2050. De plus, elle prévoit, d'une part, des valeurs indicatives pour les secteurs du bâtiment, des transports et de l'industrie et, d'autre part, que toutes les entreprises ramènent leurs émissions à zéro net d'ici 2050 au plus tard. La Confédération doit jouer un rôle de modèle et avoir atteint l'objectif de zéro émission nette dès 2040. Les émissions générées en amont et en aval par des tiers doivent être prises en compte ici. En plus du pilier de l'atténuation, cette loi prend en considération les deux autres piliers de l'Accord de Paris, à savoir le renforcement des capacités à faire face aux impacts des changements climatiques (pilier adaptation) et la compatibilité des flux financiers avec les objectifs climatiques (pilier finance). Comme premières mesures concrètes, la LCI prévoit deux instruments d'encouragement limités dans le temps, qui correspondent, sur une période d'une dizaine d'années, à la mise à disposition de quelque 3,2 milliards de francs. La loi assure aux entreprises des aides pour le recours à des technologies et des processus innovants. S'agissant du secteur du bâtiment, un programme extraordinaire est lancé, destiné à remplacer les installations de chauffage à combustible fossile. D'autres mesures permettant d'atteindre les objectifs de la LCI doivent être fixées dans la loi sur le CO<sub>2</sub>. La LCI prévoit les étapes nécessaires à cette fin. Le projet de loi sur le CO<sub>2</sub> adopté par le Parlement en mars 2024 constitue un premier pas. La prochaine étape concernera la période entre 2031 et 2040.

Le référendum a été lancé contre la LCI également. Son argument principal était que cette loi serait énergivore, c'est-à-dire qu'elle induirait une forte consommation d'électricité. Le projet a été soumis au vote du peuple le 18 juin 2023, lequel l'a accepté à hauteur de 59,1 pour cent. La LCI entrera donc en vigueur comme prévu le 1er janvier 2025 (accompagnée de l'ordonnance correspondante, en cours d'élaboration).

Le 9 juin 2024, le peuple a accepté le projet pour un approvisionnement en électricité sûr. La loi soumise aux urnes crée les bases qui permettront d'augmenter rapidement la production d'électricité indigène issue de sources d'énergie renouvelables telles que l'eau, le soleil, le vent ou la biomasse. Ainsi seront réduits tant la dépendance aux importations d'énergie que le risque de situation critique en matière d'approvisionnement. Le projet prévoit aussi bien des instruments d'encouragement que de nouvelles dispositions concernant la production, le transport, le stockage ainsi que la consommation d'électricité et introduit une réserve hydroélectrique obligatoire. Il entrera également en vigueur le 1er janvier 2025.

#### **4. Synthèse**

La Suisse mène une politique climatique active depuis plus de 20 ans. Le Conseil fédéral a systématiquement axé les objectifs de cette politique sur les dernières connaissances scientifiques et proposé des mesures pour atteindre de tels objectifs. La Suisse a respecté toutes ses obligations internationales, que ce soit dans le cadre du Protocole de Kyoto ou de l'Accord de Paris. Elle a atteint les objectifs fixés.

Au niveau national, la Suisse a manqué de peu son objectif de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 20 pour cent pour l'année 2020 par rapport à 1990. Cela montre que les mesures nécessaires à prendre pour atteindre les objectifs restent importantes. Le rejet de la révision totale de la loi sur le CO<sub>2</sub> par le peuple en juin 2021 a écarté un projet de développement ambitieux de la loi sur le CO<sub>2</sub>, qui aurait permis (en tenant compte des diminutions à l'étranger) de réduire de moitié les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030. Par ailleurs, il a aussi entraîné une nécessaire prolongation de la loi sur le CO<sub>2</sub> en vigueur. Ce rejet a été pris en compte dans l'élaboration du nouveau projet adopté par le Parlement en mars 2024. Afin d'éviter un nouveau référendum et ainsi assurer une certaine sécurité juridique, le Conseil fédéral et le Parlement ont renoncé à introduire des mesures radicales.

Toutefois, la Suisse dispose avec la LCI d'une loi-cadre ambitieuse, dont le but principal (objectif de zéro net à l'horizon 2050) dépasse les recommandations scientifiques. Par ailleurs, la Suisse est le premier pays au niveau mondial à adopter un objectif de zéro net en votation populaire, et donc à lui conférer une légitimité démocratique. Le maître-mot est désormais « mise en œuvre ». La prochaine étape en la matière consistera donc pour le Conseil fédéral à proposer une première étape de la mise en œuvre de la LCI au travers d'une nouvelle révision de la loi sur le CO<sub>2</sub>, qui couvrira la période jusqu'à 2040. La balle sera alors dans le camp du Parlement et, s'il y a référendum, dans celui du peuple.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil fédéral a estimé dans sa décision du 28 août 2024 que la Suisse satisfait aux exigences de l'arrêt en matière de politique climatique. Avec la loi révisée sur le CO<sub>2</sub> du 15 mars 2024 et la loi fédérale du 23 septembre 2023 relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, la Suisse a défini des mesures pour atteindre ses objectifs climatiques d'ici 2030. Or, le DETEC note que, dans son arrêt du 9 avril 2024 dans l'affaire *VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ ET AUTRES c. SUISSE*, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (ci-après : « la CourEDH ») n'a pas considéré cette évolution de la politique climatique suisse.

#### **C. Considérants**

## 1. Recevabilité

### 1.1 Décision sur des actes matériels selon l'article 25a PA

Selon l'article 25a al. 1 PA, quiconque a un intérêt digne de protection peut exiger de l'autorité compétente pour les actes fondés sur le droit public fédéral et touchant à des droits ou à des obligations qu'elle s'abstienne d'actes illicites, les fasse cesser ou les révoque (let. a.), qu'elle élimine les conséquences d'actes illicites (let. b.) ou qu'elle constate le caractère illicite d'actes (let. c). L'autorité statue par voie de décision (art. 25a al. 2 PA).

L'article 25a PA vise à tenir compte de la garantie de protection juridique selon l'article 29a Cst. et à élargir les possibilités actuelles de protection juridique<sup>1</sup>.

Pour pouvoir entrer en matière sur une demande de décision sur des actes matériels selon l'article 25a PA, les trois conditions suivantes doivent être remplies :

1. Il doit s'agir d'un acte matériel ;
2. La demande doit concerner un acte fondé sur le droit public fédéral ;
3. Le requérant doit disposer d'un intérêt à agir spécifique à la situation litigieuse, à savoir qu'il doit être touché dans ses droits et obligations d'une part, et avoir un intérêt digne de protection d'autre part.

La recevabilité d'une demande de décision portant sur un acte matériel, au sens de l'article 25a PA, suppose donc que soient réunies une condition objective et une condition subjective. Sur le premier point, l'acte matériel en cause doit toucher des droits et obligations. Sur le plan subjectif, par ailleurs, le requérant doit faire valoir un intérêt digne de protection au prononcé de la décision<sup>2</sup>. Ces deux critères, même s'ils vont dans la même direction, sont clairement distingués à l'article 25a PA. Les conditions de l'article 48 PA relative à la qualité pour recourir, qui recourent celles de l'intérêt digne de protection, doivent donc être examinées de manière indépendante<sup>3</sup>.

En l'espèce, si les conditions d'entrée en matière mentionnées aux points 1 à 2 sont remplies du point de vue du DETEC – il s'agit effectivement d'actes matériels et la demande concerne bien des actes fondés sur le droit public fédéral – ce n'est pas le cas du point 3, car l'exigence relative à l'existence pour les Requêteurs d'un intérêt digne de protection n'est pas remplie par la requête déposée.

#### 1.1.1 Être atteint dans ses droits et ses obligations

Dans leur requête, tant les Requêteurs individuels que les Associations requérantes estiment qu'ils sont atteints dans leurs droits et obligations par la multiplication des événements climatiques résultant du réchauffement du climat (sécheresse, gel, inondation) qui leur causent d'importantes pertes de rendements et la mise en péril de leur avenir économique au risque de ne plus pouvoir continuer de vivre de leurs activités agricoles. Or, la survenance de ces événements seraient encouragés selon eux par les actes matériels du DETEC, lequel violerait ainsi par ses omissions « le droit climatique suisse » (Protocole de Kyoto, la loi sur le CO<sub>2</sub>, l'Accord de Paris et la LCI). Ces dispositions concrétisent pourtant selon eux les obligations à la charge de l'État de protéger leurs droits fondamentaux, soit leur droit à la vie (art. 10, al. 1, Cst. et art. 2 CEDH), la protection de leur vie privée et familiale (art. 13 al. 1 Cst. et art. 8 CEDH), la garantie de leur propriété (art. 26 Cst.) et leur liberté économique (art. 27 Cst.).

Sur le plan objectif, il faut distinguer ici un acte matériel d'une décision. Alors que la décision a pour objet de fixer des droits ou des obligations (art. 5 PA), l'acte matériel se borne à « toucher » des droits et obligations, ce qui revient à exiger une atteinte à la situation juridique de la personne concernée. Il s'agit

<sup>1</sup> I. HÄNER in: B. WALDMANN/ P. L. KRAUSKOP [éd.], *VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Schulthess Médias Juridiques SA, Zurich 2023, ad art. 25a PA, p. 636-637.

<sup>2</sup> ATF 140 II 315, c. 4.1 et 4.5.

<sup>3</sup> I. HÄNER, *op. cit.*, p. 644.

là principalement de droits fondamentaux, mais d'autres intérêts juridiquement protégés peuvent entrer en ligne de compte<sup>4</sup>.

Selon la jurisprudence<sup>5</sup> et la doctrine<sup>6</sup>, la restriction effective d'un droit fondamental n'est pas indispensable. Il suffit que le requérant parvienne à démontrer que l'acte matériel produise un effet significatif au regard d'un droit fondamental, susceptible d'atteindre le degré d'une restriction. Le champ d'application du droit fondamental détermine si l'effet de l'acte matériel suffit à mettre ce même droit en cause<sup>7</sup>. Il faut prendre ici en considération que l'acte matériel doit aussi être apte à restreindre ce droit<sup>8</sup>. Dans le contexte des droits fondamentaux, il suffit toutefois que le requérant rende plausible qu'un effet réflexe émanant de l'acte étatique concerne l'un d'entre eux, d'une manière telle que l'on puisse considérer qu'il existe une atteinte<sup>9</sup>.

Dans ce contexte, la simple vraisemblance d'un potentiel dommage est suffisante pour produire un effet sur ce droit fondamental, effet dont dépend la protection juridique individuelle prévue par l'article 25a PA. Il ne peut dès lors être exclu que les actes matériels de l'État (actions ou omissions) dans le domaine du changement climatique soient en principe apte à produire sur les Requérants des effets suffisants susceptibles d'affecter le droit à la protection de la vie privée et familiale, le droit à la protection du domicile garanties par l'art. 13 al. 1 Cst. ainsi que la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et la liberté économique (art. 27 Cst.). Or, s'il est vrai que la Suisse peut, dans un contexte global, avoir une influence sur le réchauffement climatique mondial, il n'en demeure pas moins qu'elle est trop petite pour avoir une influence déterminante en la matière en ce sens qu'il manque un lien de causalité direct entre les actions ou omissions de la Suisse et les effets du réchauffement climatique mondial, ce dernier étant avant tout marqué par les grandes puissances industrielles. Dès lors, les actes matériels de la Suisse, bien que moralement et politiquement pertinents, n'ont qu'un effet marginal sur l'évolution du climat à l'échelle mondiale.

Mais cette question peut rester ouverte, car l'exigence d'un intérêt digne de protection, condition *sine qua non* de l'intérêt spécial à agir, doit encore être remplie (ch. 1.1), tant par les Requérants individuels que par les Associations Requérantes. Or, comme on le verra ci-dessous, celle-ci fait défaut en l'occurrence.

### 1.1.2 Disposer d'un intérêt digne de protection

L'intérêt digne de protection au sens de l'article 25a PA est une notion que l'on retrouve à l'article 6 PA, relatif à la définition de la qualité de partie et aux articles 48 al. 1 PA et 89 al. 1 de loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110), qui concernent la qualité pour recourir ; cette notion doit être comprise en principe de la même manière dans le cadre de ces différentes dispositions<sup>10</sup>. Cette qualité de partie est étendue aux organisations auxquelles une autre loi fédérale accorde un droit de recours à certaines conditions (art. 48 al. 2 PA et art. 89 al. 2 let. d LTF).

À noter que dans le cadre de la procédure menée au niveau national dans l'affaire des Aînés pour le Climat, le Tribunal administratif fédéral (TAF) avait laissé ouverte la question de savoir si l'Association avait le droit de présenter la demande au DETEC ainsi que d'interjeter ensuite recours<sup>11</sup>. De la même façon, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si l'association requérante avait le droit de recours<sup>12</sup>.

<sup>4</sup> ATF 146 I 145, JdT 2021 I 35, c. 4.4.

<sup>5</sup> ATF 140 II 315 c. 4.8.

<sup>6</sup> I. HÄNER, *op. cit.*, p. 646.

<sup>7</sup> *Idem* et ATF 144 II 233, c. 8.4 *a contrario*.

<sup>8</sup> ATF 146 I 145, JdT 2021 I 35, c. 4.4, avec références.

<sup>9</sup> L. THIERRY, *Le contrôle juridictionnel des actes matériels*, PJA 2019, p. 71, 74.

<sup>10</sup> L. THIERRY, *op. cit.*, p. 75.

<sup>11</sup> Arrêt du TAF A-2992/2017 du 27 novembre 2018, c. 1.2.

<sup>12</sup> Arrêt 1C\_37/2019 du 5 mai 2020, c. 1, publié aux ATF 146 I 145.

En l'espèce, pour déterminer l'existence ou non d'un intérêt digne de protection, nous analyserons dans un premier temps la qualité de partie (victime) des Requérants individuels, puis dans un second temps celle des Associations Requérantes.

#### **a) Qualité de victime des Requérants individuels**

Les Requérants individuels indiquent que, par l'effet du réchauffement climatique, l'exploitation de leurs terres est compromise sinon empêchée et que ces effets sont encouragés par les actes matériels reprochés au DETEC. Ils s'estiment victimes directes de ce réchauffement. En limitant la sécheresse, la décision qu'ils sollicitent leur permettrait d'assurer leur survie, tant physique qu'économique. Cet intérêt, digne de protection selon eux, ne se confondrait pas avec l'intérêt de tout un chacun à réclamer du DETEC qu'il ne contribue pas à dérégler le climat.

Selon la doctrine et la jurisprudence, pour disposer de la qualité de partie ou victime à titre individuel, il convient d'établir une relation suffisamment étroite entre la personne requérante et l'acte matériel en cause ; l'intérêt en question peut être de droit ou de fait, étant précisé que le requérant doit pouvoir tirer de la décision sollicitée un avantage pratique en relation avec cet acte matériel. En d'autres termes, pour être digne de protection, l'intérêt doit être concret, direct et actuel, de nature juridique ou factuelle. Le requérant doit en outre être touché dans une mesure et avec une plus grande intensité par l'acte matériel que l'ensemble des administrés, soit être touché plus que quiconque<sup>13</sup>.

Dans son arrêt du 27 novembre 2018, le TAF a nié la qualité de victime des requérantes individuelles, membres de l'Association des Aînées pour le climat, au motif qu'elles ne sont pas le seul groupe de population touché par les conséquences du changement climatique, celles-ci affectant au même titre les êtres humains, les animaux et les plantes, même si tout le monde n'est pas touché de la même manière. Il a précisé que les impacts économiques et sanitaires sont différents selon les groupes de population et cite à titre d'exemple, la charge sanitaire que représenterait pour la population des villes et des agglomérations les vagues de chaleur en raison de la formation d'îlots de chaleur et le fait qu'elles peuvent tout aussi bien mettre en danger les nourrissons et les jeunes enfants en raison de leur vulnérabilité à la déshydratation, et les niveaux élevés d'ozone liés à la chaleur peuvent entraîner des problèmes respiratoires et une réduction de la fonction pulmonaire. Il avance également que la modification de la répartition des vecteurs de maladies tels que les tiques et les moustiques touchera de nouvelles parties de la population qui n'étaient pas exposées à ces risques auparavant, sans omettre l'impact qu'auront le changement associé de la température moyenne et des précipitations moyennes sur la sylviculture et l'agriculture, le tourisme d'hiver et la gestion de l'eau, par exemple, ainsi que sur la survenance de danger naturels (glissements de terrain, risque d'inondations, etc.)<sup>14</sup>.

Sans se prononcer explicitement comme l'a fait le TAF sur la qualité de victime, le Tribunal fédéral a toutefois implicitement admis les considérants de ce dernier, en constatant que la personne à l'origine d'une requête selon l'article 25a PA doit pouvoir démontrer qu'elle est affectée dans une certaine mesure dans sa sphère juridique personnelle, ce qui n'est pas le cas des Aînées pour le climat (comme du reste de la population), lesquelles ne sont pas touchées avec l'intensité requise dans les droits invoqués par les omissions reprochées<sup>15</sup>.

En l'espèce, certes la situation des Requérants individuels peut sembler particulière, notamment en raison des pertes économiques que les sécheresses leur causent au point de mettre en péril leurs activités. Cependant, dans leur requête, ils ne démontrent pas en quoi ils seraient plus impactés par les actes matériels reprochés au DETEC que le reste du monde agricole, respectivement d'autres secteurs économiques pouvant être impactés par le réchauffement climatique (sylviculture, pêche, etc.) ou que d'autres groupes de personnes (enfants, femmes enceintes, personnes âgées, etc.). Les Requérants individuels n'établissent pas non plus pour chacun d'eux qu'un niveau et une gravité particuliers

<sup>13</sup> ATF 144 II 233, c. 4.4 ; L. THIERRY, *op. cit.*, p. 74.

<sup>14</sup> Arrêt du TAF A-2992/2017 du 27 novembre 2018, c. 7.4.2 et 7.4.3.

<sup>15</sup> Arrêt 1C\_37/2019 du 5 mai 2020, c. 5.5, publié aux ATF 146 I 145.

caractérisent les conséquences négatives qu'ils subissent, et notamment qu'ils présentent une fragilité personnelle susceptible de faire naître un besoin indispensable d'assurer leur protection individuelle. Il est clair que les sécheresses et inondations à répétition peuvent avoir une incidence sur la qualité de vie des Requérants individuels et sur leurs activités, leur requête et les pièces qui l'accompagnent ne montrent pas qu'ils ont été exposés aux effets néfastes du changement climatique ou qu'ils risquent dans un futur proche de s'y trouver exposés. Ils ne sont manifestement pas touchés par les actes matériels qu'ils reprochent, dans une mesure et avec une plus grande intensité que l'ensemble des administrés. Il ne peut par ailleurs être admis que les Requérants individuels aient souffert d'intenses problèmes de santé dont l'aggravation potentielle avec le réchauffement climatique ne pourrait être diminuée par la politique climatique suisse, notamment en matière d'adaptations, et pour l'agriculture, au moyen de la Stratégie Climat pour l'agriculture et l'alimentation 2050 adoptée en automne 2023.

Leur requête ne les sert ainsi pas spécifiquement, mais vise en fait principalement l'adoption de mesures concrètes « permettant d'éviter d'impacter négativement le climat », « susceptibles de réduire voire supprimer les conséquences du changement climatique et de sécheresse chronique sur le territoire suisse » et d'éviter de contribuer à cette dernière. De telles requêtes ne peuvent pas faire l'objet d'une décision au sens de l'article 25a PA, mais nécessitent impérativement de suivre une procédure législative, laquelle n'est pas régie par la PA. Les citoyens ayant droit de vote peuvent influencer la législation en exerçant leurs droits politiques. En outre, la procédure de consultation a pour but de faire participer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la formation de l'opinion et à la prise de décision de la Confédération<sup>16</sup>. De ce fait, l'enjeu de la requête est la protection de la collectivité toute entière et non uniquement de personnes individuelles, de sorte qu'elle s'apparente à une forme d'*actio popularis*.

Il découle des considérations qui précèdent que les Requérants individuels poursuivent des intérêts publics qui ne peuvent pas justifier la qualité de victime. En cela, ils ne remplissent pas les exigences des articles 25a, 48 PA et 89 LTF et de la jurisprudence y relative. Leur requête est donc irrecevable sur ce point.

#### **b) Qualité de partie des Associations Requérantes**

Les Associations Requérantes estiment disposer d'un intérêt digne de protection et, par-là, de la qualité de partie en ce qu'elles rempliraient les conditions de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au « recours corporatif égoïste ».

Le Tribunal fédéral a précisé à quelles conditions une association pouvait jouir d'un droit de recours au sens de l'article 89 LTF<sup>17</sup>. Comme on l'a vu plus haut, ces conditions s'appliquent *mutatis mutandis* aux articles 25a et 48 PA. Selon la jurisprudence, une association jouissant de la personnalité juridique est autorisée à former un recours en matière de droit public en son nom propre lorsqu'elle est touchée dans ses intérêts dignes de protection. De même, sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut être admise à agir par la voie du recours en matière de droit public pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (recours corporatif égoïste ou *egoistische Verbandsbeschwerde*). Au demeurant, le DETEC note que, dans sa décision du 28 août 2024, le Conseil fédéral rejette l'extension du droit de recours des associations aux questions climatiques opérée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans son arrêt du 9 avril 2024 dans l'affaire « *VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ ET AUTRES c. SUISSE* ».

En l'espèce, les conditions de la jurisprudence ne sont pas données. Dans le cadre du recours corporatif égoïste, il faut notamment que la majorité ou au moins un grand nombre des membres de l'association

<sup>16</sup> Art. 2 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (LCo ; RS 172.061).

<sup>17</sup> Arrêt du TF 8D\_3/2022 du 10 janvier 2023, c. 2.2 ; ATF 145 V 128, c. 2.2 ; ATF 142 II 80, c. 1.4.2 ; ATF 137 II 40, c. 2.6.4.

aient en commun un intérêt digne de protection, statutairement protégé, et que ces membres aient, pour chacun d'entre eux, la qualité pour s'en prévaloir à titre individuel. Or, comme on l'a vu pour les Requérants individuels, cet intérêt ne saurait leur être reconnu s'agissant du prétendu impact des actes matériels reprochés au DETEC. De plus, à la lecture de la requête et plus spécifiquement des statuts qui y sont détaillés, force est de constater que les Associations Requérantes ont essentiellement pour but la défense des intérêts des paysans dans leur activité et de leur statut économique et social, l'implication dans le débat sociétal ainsi que l'encouragement, le développement et la préservation d'une agriculture biologique, diversifiée, durable et paysanne dans le respect de l'environnement. Aucune des Associations Requérantes ne poursuit toutefois comme but spécifique la défense des droits fondamentaux de ses membres ou d'autres individus touchés en Suisse pour la protection de leurs droits contre les menaces liées au changement climatique. Elles ne sauraient d'ailleurs légitimement s'en prévaloir, notamment car, mise à part l'Association requérante 3, qui vise essentiellement l'encouragement au développement de l'agriculture bio et a été fondée en 2002, elles ont toutes été créées avant la prise de conscience mondiale de la menace du réchauffement climatique d'origine anthropique, et donc, avant l'adoption de la CCNUCC en 1992. Leurs statuts n'ont en outre pas été révisés dans ce sens depuis. Au demeurant, les Associations requérantes n'ont pas expliqué qu'elles agissaient afin de permettre à leurs membres d'exercer leurs droits face aux effets du changement climatique subis par elles-mêmes. On ne saurait finalement reconnaître, compte tenu de la diversité des intérêts qu'elles défendent, que les Associations requérantes représentent un moyen d'introduire un recours collectif tendant à la défense des droits et des intérêts d'individus contre les menaces du changement climatique en Suisse. À notre connaissance, aucune d'entre elles n'a à ce jour recouru à des actions en justice portant sur les effets du changement climatique.

En conséquence, aucune des Associations Requérantes ne dispose d'un intérêt digne de protection au sens de l'article 25a PA, de sorte que leur requête n'est pas recevable sur ce point également.

## **2. Conclusion**

Les omissions dénoncées, quand bien même elles impacteraient les Requérants individuels, ne les touchent pas d'une manière plus intense que d'autres groupes d'individus ou professionnels au point qu'un intérêt digne de protection, respectivement la qualité pour agir, puisse leur être reconnu.

Quant aux Associations Requérantes, elles ne disposent pas, d'une part, d'un intérêt digne de protection leur permettant d'agir pour le compte de leurs membres, ceux-ci n'étant pas individuellement impactés. D'autre part, la qualité pour agir de leurs adhérents leur fait défaut.

## **D. Décision**

Compte tenu de ce qui précède, le DETEC

**décide que :**

1. La requête est irrecevable ;
2. Aucuns frais ni aucune indemnité ne sont dus.

Département fédéral de l'environnement, des  
transports, de l'énergie et de la communication



Yves Bichsel  
Secrétaire général

**La décision est notifiée par lettre recommandée :**

- Aux Requérants

**Pour information à :**

- Office fédéral de l'environnement, OFEV
- Office fédéral de l'agriculture, OFAG
- Office fédéral de l'énergie, OFEN
- Office fédéral de la justice, OFJ

## **Voies de droit**

La présente décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral, case postale, 9023 Saint-Gall, dans les trente jours dès la notification de la décision. Le délai commence à courir le jour qui suit la notification de la décision. Le mémoire de recours doit être envoyé en deux exemplaires et doit comporter conclusions, motifs et moyens de preuve. Il portera la signature du recourant ou de son mandataire. La décision attaquée et, dans la mesure du possible, les pièces invoquées comme moyens de preuve seront jointes au recours.