

## **Prise de position du comité d'initiative de l'initiative populaire « Pour un climat sain [Initiative pour les glaciers] » et de l'Association suisse pour la protection du climat sur le contre-projet direct relatif à l'initiative dans le cadre de la procédure de consultation**

Le comité d'initiative de l'Initiative pour les glaciers et l'Association suisse pour la protection du climat saluent le fait que le Conseil fédéral partage les préoccupations de l'initiative populaire « Pour un climat sain [Initiative pour les glaciers] » et qu'il souhaite reprendre une grande partie du texte de l'initiative dans le contre-projet direct. Toutefois, ils rejettent expressément l'amendement proposé à l'al. 2 (al. 3 du texte de l'initiative). En effet, cet amendement affaiblit le projet d'article constitutionnel 74a et comporte un risque élevé que l'article manque ses objectifs.

Le contre-projet proposé reprend l'objectif de l'Initiative pour les glaciers mais en affaiblit considérablement le texte, est en retrait par rapport à la loi sur la protection de l'environnement, et contredit l'engagement explicite du Conseil fédéral de mettre fin à l'utilisation des énergies fossiles. En comparaison avec l'Initiative pour les glaciers, il ne permet pas de gagner du temps, comme ce serait le cas avec un contre-projet indirect. Compte tenu de l'urgence de la crise climatique, un tel affaiblissement serait irresponsable et violerait l'Accord de Paris de 2015, qui appelle à « [poursuivre] l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels » (art. 2, al. 1, let. a, PA).

Le comité d'initiative et l'Association suisse pour la protection du climat prennent ci-après position alinéa par alinéa sur le contre-projet direct proposé.

### **1. Art. 74a, al. 1**

Dans la version de l'Initiative pour les glaciers, l'al. 1 est rédigé comme suit :

Dans le cadre de leurs compétences, la Confédération et les cantons s'engagent, en Suisse et dans les relations internationales, pour limiter les risques et les effets du changement climatique.

Le Conseil fédéral propose à l'al. 2 de son contre-projet :

Dans le cadre de leurs compétences, la Confédération et les cantons s'engagent pour limiter les risques et les effets des changements climatiques.

Le Conseil fédéral justifie cette coupe comme suit : « La précision « dans le cadre de leurs compétences, [...], en Suisse et dans les relations internationales, [...] » n'est pas nécessaire, étant donné que les relations avec l'étranger sont déjà réglées dans la Cst. »

Cette coupe n'est pas logique. La Suisse joue un rôle essentiel sur la scène politique et diplomatique internationale ; son impact peut être proportionnellement plus important que



ne le sont sa taille ou sa puissance économique.

La Constitution fédérale fixe certes les compétences de la Confédération et des cantons dans leurs relations avec l'étranger. Ils ont donc de toute façon le *droit* d'intervenir aussi dans les relations internationales. Cependant, il est important *d'obliger expressis verbis* la Confédération et les cantons à intervenir.

Supprimer ces sept mots ne servirait à rien. Les redondances ne doivent pas être évitées par principe dans la Constitution fédérale. Avec le même argument, on pourrait également supprimer « dans le cadre de leurs compétences ». En effet, le Conseil fédéral lui-même argumente en ce sens dans ses explications, mais ne supprime pourtant pas ces six mots. Pourtant, bien que ces six mots soient eux aussi « superflus », ils se retrouvent dans plusieurs articles de la Constitution (art. 57, 61a, 67a, 89, 94, 117a et 118a, Cst.).

⇒ **Recommandation au Conseil fédéral :**

L'art. 1 doit être conservé comme prévu dans le texte de l'initiative.

## **2. Concernant l'ordre des alinéas 2 et 3**

L'al. 2 du texte de l'Initiative pour les glaciers fixe un objectif pour l'ensemble des gaz à effet de serre ; al. 3 fixe un objectif pour une certaine catégorie de gaz à effet de serre (CO<sub>2</sub> dû à la consommation d'énergie). Le contre-projet proposé inverse l'ordre de ces deux alinéas.

Cette modification n'est pas logique. Mettre fin à l'utilisation des combustibles fossiles est un sous-objectif de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à zéro net.

⇒ **Recommandation au Conseil fédéral :**

L'ordre des alinéas doit être maintenu tel que prévu dans le texte de l'initiative, c'est-à-dire que les alinéas 2 et 3 du contre-projet doivent être intervertis.

## **3. Art. 74a, al. 2 (al. 3 de l'Initiative pour les glaciers)**

Dans la version de l'Initiative pour les glaciers, l'al. 3 est rédigé comme suit :

Plus aucun carburant ni combustible fossiles ne sera mis en circulation en Suisse à partir de 2050. Des exceptions sont admissibles pour des applications pour lesquelles il n'existe pas de substitution technique et pour autant que des puits de gaz à effet de serre sûrs situés en Suisse en neutralisent durablement les effets sur le climat.

Le Conseil fédéral propose à l'al. 2 de son contre-projet :

L'utilisation de combustibles et de carburants fossiles doit être réduite autant que possible dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique, économiquement supportable et compatible avec la sécurité du pays et la protection de la population.

Avec l'al. 2, l'article 74a crée une disposition spéciale pour une catégorie d'émissions de gaz à effet de serre, à savoir pour les émissions de CO<sub>2</sub> dues à la consommation d'énergie. Deux raisons expliquent cette disposition spéciale :

- Les émissions de CO<sub>2</sub> dues à la consommation d'énergie peuvent être réduites à la source. Le carbone qui n'est pas mis en circulation ne peut pas non plus pénétrer dans l'atmosphère sous forme de CO<sub>2</sub>. Un tel contrôle à la source n'est pas possible pour le méthane, le protoxyde d'azote ou le CO<sub>2</sub> géogène.
- L'objectif de zéro émission nette de gaz à effet de serre doit aller de pair avec la fin de l'utilisation des combustibles fossiles, car les émissions de CO<sub>2</sub> dues à la consommation d'énergie sont évitables, tandis que les émissions de méthane ou de protoxyde d'azote provenant de l'agriculture, par exemple, peuvent difficilement être complètement évitées. Le potentiel limité d'émissions négatives doit être utilisé pour compenser les émissions inévitables.

Le Conseil fédéral partage l'avis du comité d'initiative selon lequel il faut mettre fin à l'ère des énergies fossiles. Il écrit dans ses explications (4.2) : « L'abandon des énergies fossiles se révèle donc urgent et essentiel en vue d'atteindre l'objectif de zéro émission nette », et (5.1) : « Le Conseil fédéral a également pour objectif un abandon progressif de la consommation d'énergie fossile. »

Malgré cette position commune, le Conseil fédéral souhaite toutefois formuler différemment l'al. 2 :

- L'interdiction de la mise en circulation des combustibles fossiles devrait être supprimée ;
- l'usage des énergies fossiles ne doit être réduit que sous trois réserves, alors que le texte de l'initiative ne mentionne qu'une seule réserve.
- Les émissions résiduelles ne doivent pas être compensées par des puits de carbone sûrs et durables en Suisse, comme le prévoit le texte de l'initiative.

Cette reformulation affaiblit l'alinéa 2 en comparaison avec le texte de l'initiative et jette un doute sur la volonté réelle de mettre fin à l'ère des énergies fossiles.

### **3.1 Interdiction de mise en circulation**

L'al. 2 de la nouvelle formulation proposée ne cadre pas avec la conviction que l'ère des combustibles fossiles doit prendre fin, et envoie donc un mauvais signal lorsqu'il prescrit « de *réduire* la consommation de combustibles et carburants fossiles (...) ». Réduire n'est pas synonyme d'arrêter.

Si l'on veut que l'utilisation de l'énergie fossile ne soit pas simplement réduite, mais totalement abandonnée, l'interdiction de mise en circulation du carbone fossile est l'instrument logique. Avec d'autres instruments, le risque de rater la cible est plus grand :



une taxe sur le CO<sub>2</sub> peut s'avérer trop faible ; les instruments de réduction de la demande sont sujets à des effets de rebond. Pourtant, le texte de l'initiative permet de miser sur de tels instruments jusqu'en 2050.

Les explications du Conseil fédéral sur le contre-projet précisent également (4.2) que « les interdictions peuvent constituer des instruments judicieux de politique environnementale. » Pour objecter aux interdictions, le Conseil fédéral écrit : « Toutefois, une interdiction peut poser problème si les produits de substitution ne sont pas compatibles avec l'environnement ou disponibles en quantités suffisantes ou à un coût raisonnable, ou si leur fabrication génère des gaz à effet de serre ailleurs. Des problèmes liés au trafic transfrontalier seraient également envisageables dans le cas où des technologies de propulsion fossiles seraient toujours autorisées à l'étranger. Des instruments basés sur l'économie de marché, tels qu'une taxe d'incitation ou l'échange de quotas d'émission, peuvent également être utilisés pour atteindre les objectifs de réduction au coût le plus bas possible. »

Tous les points énumérés, qui sont censés s'opposer à une interdiction, concernent également des instruments de l'économie de marché : ces instruments pourraient eux aussi être utilisés pour promouvoir des produits de substitution non respectueux de l'environnement, ces produits de substitution pourraient générer ailleurs des gaz à effet de serre, des problèmes pourraient survenir avec les pays voisins dans le trafic transfrontalier, etc.

L'argument selon lequel les produits de substitution ne peuvent pas être disponibles en quantités suffisantes ou à un coût raisonnable est un serpent qui se mord la queue. Les produits de substitution ne tombent pas du ciel ; la transition technologique s'effectue dans des conditions-cadres qui sont essentiellement fixées par la politique. Annoncer une interdiction à long terme est la meilleure incitation à développer et fournir des produits de substitution.

Le texte de l'initiative permet également d'utiliser des mesures de l'économie de marché pour atteindre les objectifs de réduction. L'interdiction de mise en circulation des énergies fossiles s'appliquera à partir de 2050. Peu importe que l'on opte pour des instruments de l'économie de marché ou d'autres instruments, ceux-ci doivent permettre de mettre fin à l'utilisation des combustibles fossiles au plus tard en 2050. Après 2050, il ne doit plus s'agir d'atteindre un objectif de réduction, mais seulement de ne plus permettre l'exploitation des énergies fossiles. L'article 74a tel que le formule l'Initiative pour les glaciers n'interdira que ce qui n'est déjà plus en usage.

⇒ **Recommandation au Conseil fédéral :**

L'interdiction de mettre en circulation des énergies fossiles après 2050 doit être maintenue, comme le prévoit le texte de l'initiative.

Si les réserves quant à la viabilité économique et la sécurité du pays et la protection civile sont maintenues dans le contre-projet, les demandes non couvertes par ces réserves devront malgré tout être *interdites*.

### **3.2 Réserves**

Selon le contre-projet proposé, la consommation de combustibles fossiles ne doit être réduite que « dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique, économiquement supportable et compatible avec la sécurité du pays et la protection de la population ». À l'exception de la réserve de faisabilité technique, que prévoit également le texte de l'initiative, le comité d'initiative considère ces réserves comme contre-productives.

#### **3.2.1 Non-respect du concept de protection en deux volets contre les immission**

Avec l'al. 2 proposé, l'art. 74a manquerait à un principe cardinal du droit suisse de l'environnement. La protection en deux volets ancrée dans l'art. 11 (al. 2 et 3) de la [loi sur la protection de l'environnement](#) impose deux points : premièrement, « il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. » Deuxièmement, ces émissions doivent ensuite être « limitées plus sévèrement s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodantes ». En l'occurrence, la loi ne reconnaît ni les circonstances opérationnelles ni les considérations d'efficacité économique comme facteurs limitants<sup>1</sup>.

#### **3.2.2 Réserve de faisabilité technique**

Le texte d'initiative prévoit également cette réserve et le comité d'initiative n'a rien à objecter. Il va sans dire qu'à l'impossible, nul n'est tenu (*ultra posse nemo obligatur*). Contrairement aux deux autres réserves, celle-ci ne viole donc pas non plus le concept de protection en deux étapes. Il est peu probable que cette réserve s'applique souvent, car les combustibles et carburants peuvent en principe être produits synthétiquement.

#### **3.2.3 Réserve de viabilité économique**

L'al. 4 du texte de l'Initiative pour les glaciers stipule que la politique climatique doit viser « un renforcement de l'économie » ; le contre-projet proposé reprend cette formulation sans changement. Si le contre-projet proposé introduit déjà une réserve de viabilité économique dès l'al. 2, il contredit la logique textuelle de l'article.

La réserve proposée à l'al. 2 n'anticipe pas simplement la disposition de l'alinéa 4 ; elle est plus largement formulée et entraîne une incertitude. L'al. 4 se concentre sur le

---

<sup>1</sup>Thierry Largey soutient explicitement que la conception de protection en deux volets contre les immissions devrait également s'appliquer aux gaz à effet de serre : « La législation climatique doit-elle être davantage environnementale ? », *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, juillet 2020.

renforcement de l'économie dans son ensemble<sup>2</sup>. L'expression « économiquement supportable » dans l'al. 2 ne précise pas pour qui la réduction de l'utilisation des combustibles fossiles doit être supportable – pour l'ensemble de l'économie, pour les industries ou même pour les entreprises individuelles.

On ne peut pas mettre fin à l'utilisation des combustibles et carburants fossiles sans qu'au moins l'industrie qui les fournit n'en pâtisse. Si l'on interprète la réserve de viabilité économique au sens large, *n'importe quelle* mesure efficace pour mettre fin à l'ère des énergies fossiles peut tomber sous cette réserve, car chaque mesure peut être « non supportable » pour quelqu'un. Si on interprète cette réserve de manière restrictive, elle est redondante avec l'al. 4 et donc superflue.

Enfin, il convient de noter que la viabilité économique dépend fortement des conditions-cadres politiques. Par exemple, il est aujourd'hui techniquement possible de produire du carburant synthétique pour l'aviation sans émettre de CO<sub>2</sub>. Mais en raison des coûts élevés, son utilisation pour les compagnies aériennes n'est pas (encore) économiquement supportable. Tant qu'il n'y aura pas d'incitations politiques, cette situation ne changera probablement pas de sitôt. Cependant, si les compagnies aériennes sont obligées d'utiliser des carburants de substitution, il deviendra lucratif de construire des installations de production, et le prix de ces carburants est susceptible de baisser rapidement. Si tout ce qui n'est pas (encore) économiquement supportable était exempté de l'obligation de décarbonisation, on ne créerait aucune incitation à atteindre la viabilité économique<sup>3</sup>. Si les conditions-cadres ne sont pas fixées aujourd'hui de manière à inciter à la création d'installations de production de carburants synthétiques, la Suisse devra vraisemblablement subventionner massivement ces carburants afin de pouvoir atteindre ses objectifs de politique climatique.

### **3.2.4 Réserve de la sécurité du pays et de la protection de la population**

La réserve de la sécurité du pays et de protection de la population est superflue, car la réserve de la faisabilité technique permet des exceptions si les produits de substitution font défaut. Le texte de l'initiative ne remet donc nullement en question les opérations de l'armée et de la police, les services de secours, les soins de santé et les secours en cas de catastrophe.

⇒ **Recommandations au Conseil fédéral :**

**La réserve de viabilité économique doit être supprimée car elle contredit le concept de**

---

<sup>2</sup>La différence entre « Volkswirtschaft » et « Wirtschaft » n'est explicite que dans les versions allemande et romanche. Dans les versions française et italienne du texte, seul le terme « économie » est utilisé, et désigne ici l'économie dans son ensemble.

<sup>3</sup>Cf. Anthony Patt et Johan Lilliestam : « An alternative to carbon taxes », billet du blog de l'ETH du 24 janvier 2019 ; [ethz.ch/en/news-and-events/eth-news/news/2019/01/blog-patt-lilliestam-carbon-tax.html](https://ethz.ch/en/news-and-events/eth-news/news/2019/01/blog-patt-lilliestam-carbon-tax.html).



protection en deux étapes de la lutte contre la pollution ancré dans le droit suisse de l'environnement, crée une large marge d'interprétation et donc un flou juridique, et va à l'encontre de l'objectif de mettre fin à l'ère des énergies fossiles.

La réserve de la sécurité du pays et de la protection de la population doit être supprimée, car la sécurité du pays et la protection de la population sont déjà suffisamment prises en compte avec la réserve de la possibilité technique.

### **3.2.5 Automatisation des réserves**

Le texte de l'initiative stipule que des exceptions sont autorisées pour les applications pour lesquelles aucune substitution n'est *autorisée*. Il ne crée donc aucun automatisme, au contraire, le législateur peut faire une pesée d'intérêts dans le cadre de la loi, ou le Conseil fédéral dans le cadre de l'ordonnance. En revanche, l'al. 3 proposé dans le contre-projet ne prévoit de réduire la consommation de combustibles et carburants fossiles que dans la mesure où aucune des réserves ne s'y oppose. Par conséquent, des exceptions s'appliquent automatiquement en l'absence de faisabilité technique ou de viabilité économique ou en cas d'incompatibilité avec la sécurité nationale ; une pesée d'intérêts n'est alors possible que dans la limite de l'ambiguïté des termes.

⇒ **Recommandation au Conseil fédéral :**

Si les réserves sont maintenues dans le texte, il faut choisir une formulation qui *permette d'accorder des exceptions sans prévoir automatiquement d'exceptions*.

### **3.3 Critère des puits de CO<sub>2</sub> sûrs et durables sur le territoire suisse**

Le texte de l'initiative prévoit que les éventuelles émissions résiduelles provenant de l'utilisation de combustibles et carburants fossiles à partir de 2050 devront être compensées par des puits sûrs et durables *sur le territoire suisse*. L'al. 3 proposé supprime cette disposition. L'al. 2 entraîne l'obligation de compenser les émissions résiduelles par des puits sûrs et durables *en Suisse ou à l'étranger*.

Dans l'idéal, cette disposition ne joue guère de rôle, car après 2050 les combustibles fossiles ne seront plus ou pratiquement plus brûlés. Le Conseil fédéral précise d'ailleurs aussi dans ses explications (4.1) : « En Suisse, les émissions de CO<sub>2</sub> liées à la consommation d'énergie dans les secteurs des transports, des bâtiments et de l'industrie pourront être presque totalement éliminées d'ici 2050 grâce aux technologies connues actuellement et au recours aux énergies renouvelable. » La capacité de puits limitée – que ce soit en Suisse ou à l'étranger – peut et doit être utilisée pour compenser les émissions de gaz à effet de serre non énergétiques et pour maintenir les émissions nettes en dessous de zéro à long terme.

La prestation d'absorption de CO<sub>2</sub> coûte plus cher en Suisse qu'à l'étranger, du moins actuellement. Du point de vue de la politique climatique, cette cherté est un avantage et



non un inconvénient, car elle incite plus fortement à se retirer rapidement de l'utilisation des énergies fossiles. Compte tenu des faibles quantités en jeu, le prix plus élevé n'aura pas d'incidence économique, d'autant plus que le Conseil fédéral s'attend à ce que « les avantages en matière de coûts des mesures prises à l'étranger et la propension des pays d'accueil potentiels à céder des prestations de réduction diminueront probablement avec le temps ».

Toutefois, compte tenu de la réserve proposée de viabilité économique, la possibilité de compenser les émissions à l'étranger risque d'être interprétée dans le sens que toute réduction des émissions plus coûteuse qu'une prestation de puits achetée soit considérée comme non supportable. Le changement structurel nécessaire serait alors retardé.

Après tout, il est éthiquement discutable d'utiliser des pays étrangers comme décharge pour le CO<sub>2</sub> afin de pouvoir consommer plus longtemps une source d'énergie obsolète chez soi. C'est pourquoi, par exemple, les exploitants de centrales nucléaires doivent également « en principe » évacuer les déchets radioactifs « en Suisse » (art. 30, al. 2 de la [loi sur l'énergie nucléaire](#)).

⇒ **Recommandation au Conseil fédéral :**

La disposition selon laquelle les émissions de CO<sub>2</sub> résiduelles dues à l'utilisation de combustibles et carburants fossiles doivent être compensées par des puits sûrs et durables en Suisse doit être maintenue, comme le prévoit le texte de l'initiative.

#### **4. Art. 74a, al. 3 (al. 2 de l'Initiative pour les glaciers)**

Dans la version de l'Initiative pour les glaciers, l'al. 2 est rédigé comme suit :

Pour autant que des gaz à effet de serre d'origine humaine soient encore émis en Suisse, leurs effets sur le climat doivent être durablement neutralisés au plus tard dès 2050 par des puits de gaz à effet de serre sûrs.

Le Conseil fédéral propose à l'al. 3 de son contre-projet :

Les effets sur le climat des gaz à effet de serre d'origine anthropique émis en Suisse doivent être durablement neutralisés au plus tard dès 2050 par des puits de gaz à effet de serre sûrs.

La reformulation de cet alinéa ne change rien à l'obligation de compenser par des puits les émissions de gaz à effet de serre à partir de 2050. Il est donc d'autant plus difficile de comprendre pourquoi cette modification devrait être effectuée si elle ne change rien au contenu. La formulation proposée par le Conseil fédéral donne l'impression que l'objectif de zéro émission nette peut tout aussi bien être atteint en éliminant davantage de CO<sub>2</sub> de l'atmosphère qu'en réduisant les émissions. Compte tenu du potentiel des puits de CO<sub>2</sub>, il serait malhonnête de donner cette impression.



⇒ **Recommandation au Conseil fédéral :**

Pour l'al. 3, la formulation de l'al. 2 du texte de l'initiative doit être conservée.

L'al. 3 doit **éventuellement** être formulé de manière à indiquer clairement qui a la responsabilité de la compensation des effets des émissions de gaz à effet de serre : *au plus tard à partir de 2050, quiconque émet des gaz à effet de serre doit veiller à ce que ces émissions soient compensées par des puits sûrs.*

**5. Art. 74a, al. 4, Cst.**

Le contre-projet proposé adopte l'al. 4 du texte de l'initiative et le complète en mentionnant que la situation dans les régions de montagne et des régions périphériques doit être prise en compte. Le comité d'initiative de l'Initiative pour les glaciers considère que cette mention n'est pas nécessaire, car la situation particulière des régions de montagne et des régions périphériques peut également être prise en compte avec la partie restante de l'alinéa 4, qui appelle à un renforcement de l'économie ainsi qu'à l'acceptabilité sur le plan social. Le comité d'initiative n'a toutefois pas d'objection à cet ajout.

Le seul point qui pose problème est la justification donnée par le Conseil fédéral dans ses explications (5.3), qui suggère que la décarbonisation des régions de montagne et des régions périphériques n'est pas possible : « Ces zones sont généralement moins bien desservies par les transports publics et pâtissent également de conditions plus défavorables pour ce qui est de l'accès aux systèmes d'approvisionnement en énergie tels que le chauffage à distance. » Le Conseil fédéral contredit en cela son affirmation mentionnée ci-dessus, selon laquelle les émissions « ... pourront être presque totalement éliminées d'ici 2050 grâce aux technologies connues actuellement ».

Dans la prise en compte de l'économie, l'acceptabilité sur le plan social et aussi de la situation dans les régions de montagne et les régions périphériques, la question n'est pas de savoir *si* l'on doit réduire les émissions à zéro net et abandonner l'utilisation des énergies fossiles, mais uniquement *comment* procéder.

⇒ **Recommandation au Conseil fédéral :**

L'al. 4 doit être maintenu comme le prévoit le Conseil fédéral.

**6. Dispositions transitoires**

Les dispositions transitoires du contre-projet proposé reprennent sans modification le texte d'initiative. Il est donc inutile que le comité d'initiative le commente.

⇒ **Recommandation au Conseil fédéral :**

Les dispositions transitoires doivent être maintenues comme prévu.