

TRAVAUX DE LA FACULTÉ DE DROIT  
DE L'UNIVERSITÉ DE FRIBOURG SUISSE

*Édités par Jacques Dubey et Hubert Stöckli*

441

---

FÉLISE ROUILLER

# Le contentieux climatique contre l'État

Aspects procéduraux de droit public suisse  
et américain

# Table des matières

Avant-propos .....	IX
Sommaire .....	XIII
Table des matières .....	XV
Table des abréviations .....	XXIII
Bibliographie .....	XXXI
I. Doctrine.....	XXXI
II. Documents officiels suisses .....	LXXIX
A. Conseil fédéral.....	LXXIX
1. Publications à la Feuille fédérale .....	LXXIX
2. Autres .....	LXXX
B. Départements et offices fédéraux .....	LXXXI
C. Commissions parlementaires .....	LXXXIV
III. Documents officiels américains .....	LXXXV
Table des arrêts américains cités .....	LXXXIX
I. Federal Courts.....	LXXXIX
A. United States Supreme Court.....	LXXXIX
B. United States Courts of Appeals.....	XCIV
C. United States District Courts .....	XCIV
II. State Courts .....	XCVI

Introduction .....	1
I. L'objet de l'étude et son intérêt.....	1
II. La méthode et les délimitations.....	4
A. Le choix du droit public.....	4
B. L'utilité du droit comparé et le choix du droit des États-Unis .....	5
III. Le plan .....	7
Partie I : Le contexte.....	9
Chapitre 1 : Les changements climatiques .....	11
I. La notion de changements climatiques .....	12
II. Les effets des changements climatiques sur l'être humain et l'environnement.....	13
Chapitre 2 : Le contexte normatif.....	17
I. Le droit international et les engagements des États .....	18
A. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.....	18
1. Les principes .....	20
2. Les engagements .....	21
3. Les aspects institutionnels.....	23
B. Le Protocole de Kyoto .....	24
C. L'Accord de Paris.....	27
D. La COP26, le Pacte de Glasgow et la COP27 .....	30
II. Le droit suisse .....	31
A. La Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO <sub>2</sub> .....	31
1. Les objectifs et l'évolution de la loi.....	32
2. Les mesures.....	37
a. Les mesures techniques.....	38
b. Le système d'échange de quotas d'émissions .....	39
c. L'obligation de compenser applicable aux carburants fossiles.....	42
d. La taxe sur le CO <sub>2</sub> .....	42
B. Le lien avec d'autres lois.....	43
1. La Loi fédérale sur la protection de l'environnement.....	44
a. La relation entre la LPE et les émissions de gaz à effet de serre .....	44

b.	L'étude de l'impact sur l'environnement et son lien avec le climat .....	48
2.	La Loi fédérale sur l'énergie.....	52
III.	Les droits humains comme fondements du contentieux climatique contre l'État .....	53
A.	L'interdépendance entre droits fondamentaux et changements climatiques.....	55
B.	La Convention européenne des droits de l'homme .....	61
1.	Les droits humains comme fondements des contentieux climatiques portés devant la CourEDH .....	61
a.	L'application des art. 2 et 8 CEDH en lien avec l'environnement .....	62
b.	L'application des art. 2 et 8 CEDH en matière climatique .....	68
2.	Les obstacles aux actions climatiques portées devant la CourEDH.....	69
3.	Les droits humains à la défense des générations futures.....	71
Chapitre 3 : Le rôle du contentieux dans la lutte contre les changements climatiques .....		75
I.	La notion de contentieux climatique .....	75
II.	Les fonctions.....	79
A.	Le contentieux climatique contre l'État comme complément aux actions politiques.....	79
B.	Le contentieux climatique contre l'État comme litige stratégique ..	82
III.	L'état du contentieux climatique .....	84
A.	Quelques chiffres.....	85
B.	Le contentieux climatique contre l'État en Suisse .....	87
C.	Le contentieux climatique contre l'État aux États-Unis.....	90
1.	Massachusetts v. EPA .....	91
2.	Juliana v. United States .....	93
3.	West Virginia v. EPA.....	95
D.	Quelques autres cas emblématiques .....	98
1.	Aux Pays-Bas : Urgenda .....	99
2.	En Allemagne : Neubauer et al. ....	102
3.	En France : Grande-Synthe .....	105

Partie II : Le droit suisse.....	109
Chapitre 1 : L'accès à la justice.....	111
I. Les garanties constitutionnelles .....	112
A. L'art. 29a Cst. en général .....	112
B. Les exceptions .....	114
II. Les garanties conventionnelles .....	117
A. Les garanties de la Convention européenne des droits de l'homme.....	117
1. L'art. 6 par. 1 CEDH .....	118
a. Une contestation réelle et sérieuse .....	119
b. Un droit à caractère civil .....	120
2. L'art. 13 CEDH .....	121
B. La Convention d'Aarhus .....	122
1. En général .....	122
2. L'accès à la justice pour les violations du droit national .....	124
3. La transposition de l'art. 9 al. 3 de la Convention d'Aarhus en droit suisse.....	126
Chapitre 2 : La qualité pour agir.....	129
I. La qualité pour agir individuelle .....	131
A. La qualité pour agir devant les autorités fédérales.....	131
1. La participation à la procédure devant l'autorité précédente	132
2. L'atteinte particulière, l'intérêt digne de protection et l'intérêt actuel .....	133
a. La particularisation de l'atteinte .....	133
b. L'intérêt digne de protection.....	135
c. L'intérêt actuel.....	136
3. La qualité pour agir contre un acte normatif.....	137
B. Les particularités de la qualité pour agir dans le cadre des actions climatiques contre l'État .....	138
II. L'absence de qualité pour agir des organisations en matière de climat.....	139
A. Le droit de recours des organisations à but idéal : ratio legis .....	141
B. L'exemple de la LPE et la LPN.....	144
1. Les titulaires du droit de recours .....	145
2. L'objet du droit de recours.....	146

C. L'absence de conformité du système suisse avec l'art. 9 al. 3 de la Convention d'Aarhus en matière climatique .....	150
Chapitre 3 : L'objet du litige .....	153
I. Les décisions .....	153
II. Les actes matériels .....	156
A. La notion d'acte matériel.....	156
B. L'art. 25a PA .....	158
1. Le champ d'application .....	159
a. L'incidence sur les droits et obligations de l'administré... ..	163
b. L'intérêt digne de protection de l'administré .....	166
2. L'objet de la demande .....	168
3. La procédure .....	169
III. Les actes normatifs.....	171
A. Les actes normatifs fédéraux .....	172
1. Le contrôle des lois fédérales .....	172
2. Les ordonnances du Conseil fédéral.....	176
B. Les actes normatifs cantonaux.....	179
1. Le contrôle des actes normatifs cantonaux.....	179
2. Le déni de légiférer par le législateur cantonal .....	182
IV. L'objet du litige dans le cadre du contentieux climatique contre l'État .....	183
Partie III : Le droit des États-Unis.....	187
Chapitre 1 : Le contexte normatif.....	189
I. Le <i>Clean Air Act</i> .....	190
A. Le système du <i>Clean Air Act</i> .....	190
1. Les NAAQS .....	191
2. Les sources stationnaires.....	193
a. Les <i>New Source Performance Standards</i> .....	194
b. Le programme <i>New Source Review</i> .....	195
c. Le programme <i>National Emission Standards                 for Hazardous Air Pollutants</i> .....	197
3. Les sources mobiles .....	198
B. L'application du <i>Clean Air Act</i> aux émissions de gaz à effet de serre : <i>Massachusetts v. EPA</i> et <i>West Virginia v. EPA</i> .....	200
C. La mise en œuvre du CAA .....	201

II.	Les autres lois fédérales .....	203
	A. Le <i>National Environmental Policy Act</i> .....	203
	B. L' <i>Endangered Species Act</i> .....	205
III.	Quelques principes issus de la <i>common law</i> .....	209
	A. La <i>public trust doctrine</i> .....	209
	B. La <i>political question doctrine</i> .....	212
Chapitre 2 : Le <i>judicial review</i> .....		217
I.	En général .....	218
II.	L'objet .....	220
	A. L'objet du <i>judicial review</i> dans l'APA .....	221
	1. L'exclusion par la loi et le pouvoir discrétionnaire .....	222
	2. Les critères liés au caractère définitif de l'acte.....	224
	a. Le caractère définitif de l'acte .....	225
	b. L'épuisement des moyens de droit inférieurs .....	225
	c. L'acte suffisamment abouti .....	225
	d. Le principe de compétence prioritaire.....	227
	3. Les critères issus de la jurisprudence .....	228
	4. L'inaction de l'administration .....	229
	B. L'objet du <i>judicial review</i> dans les lois spéciales .....	231
III.	Le <i>standing to sue</i> .....	232
	A. Les conditions issues de la Constitution .....	234
	1. L'atteinte de fait.....	236
	a. L'atteinte subie par un très grand nombre de personnes et la question de la défense d'un intérêt public .....	237
	b. Le risque d'atteinte .....	239
	c. L'atteinte procédurale.....	242
	2. Le lien de causalité.....	243
	3. La redressabilité .....	244
	B. Le <i>standing to sue</i> donné par la loi.....	248
	C. Les conditions issues de la jurisprudence .....	250
	D. Le <i>standing to sue</i> des organisations .....	251
IV.	La qualité pour défendre .....	254
V.	Le pouvoir de décision du juge .....	255

Chapitre 3 : Les <i>citizen suits</i> .....	259
I. Les <i>citizen suits</i> dans les lois fédérales environnementales .....	260
II. L'objet des <i>citizen suits</i> visant l'accomplissement d'une tâche impérative par l'autorité .....	262
A. La notion de tâche impérative.....	262
B. L'impact des <i>citizen suits</i> visant l'exécution par l'EPA d'une tâche impérative .....	264
III. Les conditions d'application des <i>citizen suits</i> .....	266
A. Les conditions précédant l'ouverture de l'action .....	267
1. L'avis préalable .....	267
2. L'absence d'action antérieure du gouvernement.....	268
B. Le <i>standing to sue</i> .....	269
1. La relation entre les <i>citizen suits</i> et les conditions issues de la Constitution en matière de <i>standing</i> .....	270
2. La relation entre les <i>citizen suits</i> et le <i>zone of interests test</i> ..	272
C. La qualité pour défendre.....	273
IV. Les sanctions et le pouvoir de décision du juge.....	273
A. Les <i>civil penalties</i> .....	274
B. Les injonctions.....	274
C. Les dépens .....	276
Partie IV : Les conclusions et perspectives .....	279
Chapitre 1 : L'appréciation des systèmes étudiés.....	281
I. La synthèse et l'appréciation du système suisse.....	281
A. Le contexte normatif.....	281
B. Les aspects procéduraux du contentieux climatique.....	283
C. L'appréciation du système suisse.....	286
II. La synthèse et l'appréciation du système des États-Unis .....	287
A. Le contexte normatif.....	287
B. Les instruments du contrôle juridictionnel .....	290
1. En général .....	290
2. Le <i>judicial review</i> .....	290
3. Les <i>citizen suits</i> .....	292
C. L'appréciation du système américain.....	293
III. La comparaison des systèmes étudiés et leurs liens avec les contentieux climatiques dans d'autres juridictions .....	295

Chapitre 2 : Les mesures envisageables et leurs limites : vers une conception renouvelée de l'accès à la justice en matière climatique .....	301
I. Les mesures en lien avec l'objet du litige.....	301
A. Une LCO <sub>2</sub> plus prescriptive.....	302
B. Un rôle à jouer pour la LPE.....	303
C. Un contrôle constitutionnel.....	306
1. L'examen de la conformité de la LCO <sub>2</sub> aux dispositions constitutionnelles et conventionnelles.....	306
2. Le déni de légiférer du législateur fédéral.....	307
II. Les mesures en lien avec la qualité pour agir.....	308
A. La qualité pour agir individuelle et le rôle de la science .....	309
B. Un droit de recours des organisations en matière de climat .....	311
1. Une protection du climat par le biais desart. 55 LPE.....	312
2. Un droit de recours des organisations inscrit dans la LCO <sub>2</sub> ..	312
C. La qualité pour agir d'éléments naturels .....	315
III. Le rôle du juge et la séparation des pouvoirs .....	317
IV. La synthèse des mesures proposées .....	323
Conclusion générale .....	325
Index .....	329