

une constitution pour la transition écologique

Marcel Hänggi

UNE CONSTITUTION POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Proposition pour une nouvelle Constitution fédérale suisse

Traduit de l'allemand par Olivier Mannoni
Préface de Dominique Bourg

ÉDITIONS Charles Léopold Mayer

38, rue Saint-Sabin – 75011 Paris/France

www.eclm.fr

Maison d'édition de la **Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès humain** (FPH), les Éditions Charles Léopold Mayer (ECLM) offrent un service éditorial aux acteurs de la transition écologique, sociale et économique. Elles éditent ainsi des ouvrages qui doivent leur permettre de développer, mettre en forme et diffuser leur plaidoyer autour des thèmes suivants : économie écologique, territoires en transition, démocratie technique, low-tech, démocratie et État de droit, mouvements altermondialistes, systèmes alimentaires durables...

Les ECLM sont membres de l'Alliance internationale de l'édition indépendante (www.alliance-editeurs.org).

© Éditions Charles Léopold Mayer, 2025

Essai n° 260

ISBN 978-2-84377-234-4

© 2024 Rotpunktverlag, Zürich. Titre original : *Weil es Recht ist.*

Vorschläge für eine ökologische Bundesverfassung

Mise en pages : Émilie Boismoreau

Conception graphique : Nicolas Pruvost

L'auteur

Marcel Hänggi, né 1969 à Zurich, a fait des études d'histoire et de langue et littérature allemandes à l'université de cette ville. Il est journaliste et auteur de plusieurs livres. Il a mis au point en 2016 l'idée d'une initiative populaire en matière de politique climatique, qui a été déposée en 2019 par l'Association suisse pour la protection du climat (ASPC) sous le nom d'«initiative pour les glaciers». Jusqu'en 2024, Hänggi a mené une activité de collaborateur scientifique pour l'initiative et pour son contre-projet, la loi sur le climat. Hänggi a reçu en 2006 le prix des journalistes de Zurich, en 2017 le prix Conrad-Matschoss d'histoire de la technique pour son livre *Fortschrittsgeschichten*. En 2024, la faculté des sciences culturelles et sociales de l'université de Lucerne lui a décerné un titre de docteur *honoris causa*.

Ses livres sont parus chez Rotpunktverlag – *Wir Schwätzer im Treibhaus* (2008), *Ausgepowert* (2011) – et aux Éditions Charles Léopold Mayer: *La fin de l'âge du pétrole, du gaz et du charbon. Comment fonctionne la politique climatique* (2019).

Organisations associées à la diffusion et à la promotion

Les VERT·E·S sont le parti de l'environnement et du climat. Ils défendent une politique cohérente, socialement équitable et fondée sur la science, qui protège le climat, la biodiversité et les ressources naturelles et favorise la transformation écologique de l'économie et de la société.

www.verts.ch

Greenpeace est une organisation environnementale internationale qui s'engage pour la préservation des ressources naturelles indispensables à la vie humaine et à la nature, ainsi que pour la justice envers tous les êtres vivants, aujourd'hui et à l'avenir.

www.greenpeace.ch/fr

Association suisse pour la protection du climat – ensemble, nous nous engageons pour un avenir viable; un avenir avec un climat sain et sans énergies fossiles: pour un monde meilleur.

www.protection-climat.ch

PRÉFACE À L'ÉDITION FRANÇAISE

*Dominique Bourg**

2024 a été l'année de tous les dépassements écologiques : l'année la plus chaude jamais enregistrée avec 1,54 °C au-dessus des températures moyennes préindustrielles, une consommation inégalée de charbon, de pétrole et de gaz, un sommet à 426 ppm en matière de concentration atmosphérique des gaz à effet de serre, un emballement de l'extractivisme et, après les sécheresses et feux de forêt records des années précédentes, des inondations hors norme avec Hélène en Caroline du Nord, Boris en Europe centrale, et celles de Valence en Espagne, etc. Il conviendrait plus exactement de parler d'un double record : touchant d'un côté la destructivité des effets du dépassement constant des limites planétaires et, de l'autre, la diffusion en conscience et en actes du déni de l'état de la planète, comme de ses causes anthropiques et économiques". L'élection en novembre de Trump, qui se retire à nouveau de l'accord de Paris, devrait encore intensifier l'enthousiasme et l'obstination à détruire les capacités d'accueil de la vie sur Terre.

Les réactions des autorités helvétiques à la condamnation de la Suisse par la CEDH à la suite de la plainte déposée par les Aînés pour le climat relèvent de cette atmosphère générale. Plus largement, force est de constater que l'ensemble des constitutions des anciennes nations démocratiques et industrielles a contribué à l'état de la planète. Toutes se donnaient pour objectif l'enrichissement général, une prospérité matérielle partagée et croissante de la population. Or, c'est cette quête de richesse sans limites, la masse croissante des objets et des infrastructures que nous produisons

* Philosophe franco-suisse, Dominique Bourg est professeur honoraire à l'université de Lausanne.

** Voir ObsCOP (Observatoire international climat et opinions publiques EDF Ipsos), « L'Opinion mondiale face au changement climatique », 2023, [obsco23_e-book_planete-divisee_complet_20231115_fr.pdf](#)

et aménageons, les services auxquels nous recourons de plus en plus, les extractions de matières et l'énergie qui leur sont nécessaires, qui détruisent l'habitabilité de la planète. Cette destruction est la conséquence directe, imprévue et funeste de notre aspiration insatiable à la richesse matérielle.

Quand les destructions auxquelles nous nous employons seront devenues insupportables, à savoir quand nous commencerons à peiner à nous nourrir – nous n'en sommes probablement pas si loin et faisons tout pour accélérer l'échéance –, nous n'aurons d'autre choix alors que de réviser nos constitutions, de redéfinir notre aspiration au bien-être partagé et au confort en fonction des contraintes du système Terre.

Même si la Constitution de la Suisse contient déjà des dispositions pour faire face aux enjeux de l'anthropocène, elle n'en reste pas moins tributaire du passé évoqué.

C'est pourquoi il convient, avec Marcel Hänggi, de nous remettre au travail, de chercher par la voie juridique et constitutionnelle à redéfinir nos objectifs généraux et fondamentaux, à trouver les meilleurs compromis possibles entre nos aspirations morales et matérielles d'un côté, et les limites planétaires de l'autre. Et plus tôt nous entamerons cette tâche, et plus nous augmenterons nos chances de réussite.

INTRODUCTION

Le 9 avril 2024, Síoífra O’Leary, présidente de la Cour plénière de la Cour européenne des Droits de l’homme (CEDH), siégeant à Strasbourg, a rendu public l’arrêt concernant l’affaire « Verein Klimaseniorinnen [association des Aînées pour le climat] et autres contre Suisse ». En 727 points et sur 288 pages, la CEDH a jugé, par seize voix contre une, que la Suisse avait violé les droits humains des plaignantes – des femmes âgées –, en ne les protégeant pas assez contre les effets de la crise climatique*.

En Suisse, cet arrêt a suscité l’indignation. Le Conseil des États et le Conseil national ont publié une « déclaration » aux termes de laquelle « la Suisse ne voit [...] aucune raison de donner d’autres suites à l’arrêt de la Cour du 9 avril 2024, étant donné que ses efforts passés et actuels en matière de politique climatique remplissent les exigences en termes de droits humains qui sont formulées dans l’arrêt » et qui reproche à la CEDH de pratiquer l’« activisme judiciaire¹ ».

De nombreux médias ont évoqué un conflit entre l’État de droit, qui exigerait le respect de règles, et la démocratie, qui en déciderait autrement. En réalité, ce conflit n’existe pas, car le tribunal ne fait que réclamer ce à quoi la Suisse s’est déjà engagée par la voie démocratique. L’impudence de la CEDH n’était pas d’avoir ordonné quelque chose à la Suisse, mais de lui avoir rappelé qu’elle avait méprisé ses propres valeurs et ses propres règles. Il n’y a pas de conflit entre la démocratie et l’État de droit, mais entre des valeurs et des objectifs consensuels, d’une part, et une activité qui réfute ces valeurs et ces objectifs, d’autre part. Exprimé en langage psy : les réactions au jugement font apparaître une dissonance cognitive.

* Concrètement, la Suisse a contrevenu à l’article 6, le droit à un procès équitable, et à l’article 8, le droit au respect de la vie privée et familiale, de la Convention européenne des droits de l’homme. La Cour constate même à l’unanimité la violation de l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme. Affaire Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse (Requête n° 53600/20), arrêté, 9 avril 2024.

Le monde est empêtré dans plusieurs crises environnementales gravissimes dont nous ne vivons aujourd’hui que les premiers effets. Pour limiter les crises, il faut un « changement systémique d’une ampleur encore inédite » – c’est là un consensus scientifique^{*}. Produire plus d’énergies renouvelables, recycler plus, imposer moins de charges à l’environnement, cela ne suffit plus. Le Conseil des États et le Conseil national se trompent en croyant que « les efforts antérieurs et actuels de la Suisse en matière de politique climatique » seraient suffisants.

Nous avons besoin d’un changement systémique d’une ampleur encore inédite et nous devons nous entendre démocratiquement sur ce projet. Or nous n’avons plus le temps pour cela. Cette situation de départ est accablante. Que pouvons-nous donc faire pour ne pas nous résigner ? Nous devrions peut-être enfin tout bonnement mettre en œuvre ce dont nous sommes démocratiquement convenus, ce que nous avons écrit dans nos lois et ce qui fait la base de notre démocratie – la Constitution fédérale de la Confédération suisse.

Nous devrions faire ce qui est juste.

LA BASE EST LÀ

L’impulsion qui a donné le jour à ce livre est une étude commandée par Greenpeace Suisse, elle-même inspirée par un projet pour une initiative populaire jamais lancée, qui avait pour objectif

* Le Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC), qui rend compte régulièrement du consensus des sciences sur la crise climatique, écrivait en 2018 (IPCC/GIEC 2018, « Résumé à l’intention des décideurs », annexe C.2, p. 17) : « Les trajectoires qui limitent le réchauffement planétaire à 1,5 °C [...] exigeraient des transitions rapides et radicales dans les domaines de l’énergie, de l’aménagement des terres, de l’urbanisme, des infrastructures [...] et des systèmes industriels (degré de confiance élevé). Ces transitions systémiques sont sans précédent pour ce qui est de leur ampleur, mais pas nécessairement de leur rythme ». La plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) écrivait un an plus tard (IPBES 2019, annexe C, p. 14) : « Les buts à atteindre pour la préservation et l’usage durable de la nature, mais aussi pour la mise en œuvre de la durabilité [...] ne peuvent l’être que par des modifications transformatives profondes des facteurs économiques, sociaux, politiques et technologiques. » Le rapport définit les « modifications transformatives » comme un « réordonnement fondamental, à l’échelle du système, des facteurs technologiques, économiques et sociaux, y compris des paradigmes, buts et valeurs ».

la révision totale de la Constitution fédérale². La question soulevée était la suivante : la Constitution fédérale suisse reste-t-elle pertinente à l'ère des crises anthropologiques multiples de l'anthropocène³ et, dans le cas contraire, comment devrait-elle être révisée ?

Bien que novice en matière de droit, j'ai accepté cette mission. Ma méthode de travail est celle du journalisme scientifique. Le regard porté à travers les lunettes juridiques que j'avais empruntées, sur un sujet qui constitue depuis des décennies un objet de mon travail, m'a permis de comprendre de nouveaux éléments. Peut-être puis-je, avec mon regard extérieur, apporter quelque chose au débat constitutionnel.

Pour anticiper un peu : ma réponse à la question de savoir ce que vaut la Constitution fédérale à l'ère de l'anthropocène sera ambivalente. Le système juridique suisse offre en effet des solutions viables aux problèmes environnementaux, mais la protection classique de l'environnement, telle que la connaît la Suisse, ne suffit plus. C'est aussi ce qu'a constaté le Conseil fédéral³.

Mais la base juridique qui nous permet de nous préparer existe. Considérée avec sérieux, la Constitution fédérale n'offrirait pas seulement une aide en vue de la transformation nécessaire. Elle exigerait littéralement une refonte radicale de notre système économique et de notre mode de vie en direction de la durabilité – dans un sens

* L'«anthropocène» est un concept proposé par le chimiste Paul Crutzen en 2000 pour définir une nouvelle ère géologique suivant l'holocène, qui a commencé voici 11 700 ans. La définition de l'ère géologique est la mission de l'International Union of Geological Sciences (IUGS). Elle a conduit pendant plusieurs années un débat portant sur le fait de savoir si l'on devait proclamer l'ère nouvelle, et le cas échéant à quelle date on devait situer son commencement. En mars 2024, la sous-commission compétente de l'IUGS a finalement refusé de définir une nouvelle ère géologique répondant au nom d'anthropocène. Pour justifier leur décision, les scientifiques ont expliqué qu'une ère de ce type, si on la faisait débiter au ^{xx}e siècle, appréhenderait l'influence humaine de manière trop étroite, les hommes marquant leur environnement depuis des millénaires (Witze 2024). Une minorité a développé, à l'inverse, l'argument selon lequel cette marque a atteint ces derniers temps un nouveau seuil : «Le système terre – c'est-à-dire les éléments vraiment fondamentaux, comme la composition de l'atmosphère, le climat et tous les écosystèmes – ont fortement dévié ces derniers temps de la stabilité dont ils avaient fait preuve pendant des milliers d'années au cours de l'holocène ; une stabilité qui a permis à la civilisation humaine de croître et de prospérer.» (Turner *et al.* 2024). S'il n'existe donc pas officiellement d'ère géologique répondant au nom d'«anthropocène», le concept s'est tout de même installé depuis longtemps dans les sciences humaines et sociales, et je l'utilise moi aussi. À titre d'alternative, on a aussi proposé des concepts comme «capitalocène» ou «chthulucène» (Haraway 2021).

rigoureux, pas comme une formule creuse de marketing. Non seulement le peuple et les cantons se sont donné la Constitution en étant « conscients de leur responsabilité envers la Création » et « de leur devoir d’assumer leurs responsabilités envers les générations futures » (préambule); non seulement le « développement durable » et la « conservation durable des ressources naturelles » sont présentés comme les « buts » de la Confédération helvétique (art. 2, alinéas 2 et 4), mais la Constitution donne aussi des directives d’action aussi justes qu’elles ne sont pas suivies. La prise en compte des générations futures, le principe de précaution, le primat de l’écologie sur l’économie, l’idée de la sobriété, si mal aimée sur le plan politique – on trouve tout cela dans la Constitution fédérale.

Ce constat donne de l’espoir. Nous devons dépasser la politique de la normalité pour trouver des réponses aux crises postnormales. Nous n’y sommes pas arrivés jusqu’ici, et pour tout dire nous n’avons pas essayé non plus. Mais nous pouvons nous appuyer, pour ce faire, sur le droit existant. « La plupart des concepts de transformation consciente soulignent l’importance de buts et de principes communs », constate le Groupe intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC)⁴. Or ces buts et ces principes communs se trouvent dans la Constitution fédérale.

Mais on peut aussi faire de ce constat une lecture pessimiste, en y voyant la preuve de la grande faculté de la société à désactiver les valeurs sur lesquelles règne une véritable unité quand elles entrent en collision avec les habitudes du quotidien.

Ces valeurs, je veux les réactiver avec ce livre.

UNE EXPÉRIENCE AMBIGÜE DE LA DÉMOCRATIE

En 2017, j’ai rédigé pour la Constitution fédérale un article sur le climat, avec Heribert Rausch, professeur émérite de droit public, et en particulier de droit environnemental, à l’université de Zurich. Il s’agissait du texte de l’« initiative pour les glaciers⁵ », d’où découlait, sous forme de contre-proposition, la loi sur la protection du climat⁶ qui fut votée le 18 juin 2023.

L'un des éléments qui m'avaient incité à lancer l'initiative pour les glaciers avait été une rencontre avec celle qui était à l'époque conseillère fédérale et ministre de l'Environnement, Doris Leuthard, lors de la conférence de l'ONU sur le climat, à Paris, à laquelle je participais en tant que journaliste⁷. Un nouveau groupe de négociation s'y était formé au cours de la deuxième semaine de la conférence, la « coalition des ambitieux », qui mena finalement cet événement au succès et à la promulgation de l'accord de Paris sur le climat.

Quand la conseillère fédérale Leuthard annonça à Paris que la Suisse était elle aussi entrée dans ce groupe de négociations⁸, je lui demandai si elle était prête, désormais, à appliquer chez elle une politique climatique « ambitieuse ». « Oh, me répondit-elle, nous serions déjà heureux d'être sur la trajectoire des 2 °C. Et vous connaissez bien notre Parlement. Et puis, croyez-vous que les Américains parlaient sérieusement ? »

L'accord a été conclu⁹. Il a été accepté par consensus et ratifié par la quasi-totalité des États du monde. Mais aucun pays, ou presque, n'est à l'heure actuelle sur la trajectoire qui permettrait de le respecter.

Avec l'initiative pour les glaciers, je voulais contraindre le Conseil fédéral à tenir les promesses qu'il avait faites à Paris. Une victoire politique a couronné mon engagement : le 18 juin 2023, 59% des votants ont approuvé la loi sur la protection du climat. La Suisse a été le premier pays au monde à décider, par référendum populaire, de se donner pour objectif zéro émission. Mais la confrontation démocratique qui avait conduit à cette victoire s'avéra pour moi une expérience ambiguë¹⁰.

L'initiative pour les glaciers prévoyait d'interdire les énergies fossiles à partir de 2050. Une interdiction aurait garanti que l'utilisation de l'énergie n'émette plus de CO₂ dans l'atmosphère : du carbone qui n'arrive pas sur le marché ne peut pas non plus le quitter sous forme de CO₂. Cette interdiction ne figure pas dans la loi sur la protection du climat, et rien ne dit que la loi remplira ses objectifs.

Si le comité d'initiative a finalement retiré l'initiative pour les glaciers au profit de la loi sur la protection du climat, entre autres sur ma recommandation, cela tenait à une découverte décourageante : même une interdiction formulée de manière limpide

dans la Constitution ne garantit pas son respect^{*}. Si nous avons retiré l'initiative des glaciers, c'est notamment parce que nous pensions qu'un article constitutionnel dispose d'une valeur limitée si le Conseil fédéral et le Parlement ne veulent pas le mettre en œuvre.

Serait-il impossible, lors d'une campagne électorale, de discuter de questions centrales pour une démocratie, par exemple de la quantité d'énergie que nous voulons consommer et de ce que nous sommes prêts à sacrifier pour cela ? Une société qui consomme moins d'énergie ne pourrait-elle pas même être meilleure¹¹ ?

Les débats électoraux se sont souvent noyés sous un fatras d'études scientifiques qui se contredisaient dans les détails, alors qu'on parlait à peine de l'ampleur de la menace exercée par le réchauffement climatique. Avoir en ligne de mire la Constitution fédérale, en tant que tout, sous l'angle de sa capacité à faire face à l'anthropocène, a constitué, pour moi, une occasion bienvenue de penser « en grand ».

LA DÉMOCRATIE A LES ÉPAULES SOLIDES

Penser en grand, c'est ce que nous sommes forcés de faire, et qui plus est, dans deux directions différentes. Nous devons protéger la nature des conséquences de nos activités, et nous devons nous protéger, nous-mêmes et nos institutions, contre l'environnement quand celui-ci sort de ses rails. Les crises environnementales présentes et à venir non seulement détruisent les écosystèmes, provoquent l'extinction des espèces et tuent des gens, mais elles mettent aussi la démocratie en danger¹². Les démocraties modernes sont les enfants des deux derniers siècles et de l'ère de l'utilisation

* On voit de quelle manière même des dispositions constitutionnelles limpides ne sont pas appliquées en étudiant l'article 84 de la Constitution fédérale « trafic alpin » qui remonte à l'initiative des Alpes acceptée en 1994. Il postule : « Le trafic de marchandises à travers la Suisse sur les axes alpins s'effectue par rail. » La loi fédérale sur le transfert de la route au rail du transport lourd de marchandises à travers les Alpes (LTTM) du 19 décembre 2008, qui devait mettre en œuvre cet article, se fixe toutefois pour objectif « de ne pas dépasser 650 000 courses annuelles ».

croissante des sources d'énergie fossile. Nous devons aujourd'hui protéger du mal tout ce que cette époque a produit de bon, ce mal qu'elle a également produit et produira encore^{*}.

L'historienne de la démocratie Hedwig Richter et le journaliste Bernd Ulrich soulignent que la démocratie passe pour une forme d'État qui, premièrement, est lente, et deuxièmement ne pourrait rien exiger des citoyens qui ne leur plairait pas. Ils montrent non seulement que la démocratie a le droit et la possibilité de leur soumettre des exigences difficiles, mais qu'elle serait rigoureusement impossible sans exigences de ce type, sans autolimitations et sans discipline. En particulier, la démocratie pourrait exiger des femmes et des hommes d'accepter quelque chose non seulement parce que cela leur est utile (« La transition énergétique est payante sur le plan économique »), mais aussi parce que c'est moralement juste¹³.

Cela ne fait pas si longtemps qu'une crise a touché le monde subitement et à l'improviste, une crise dont la maîtrise a demandé une action rapide et a imposé aux femmes et aux hommes, même pour une courte période, quelques lourdes exigences : je parle de la pandémie de Covid-19. Richter et Ulrich y voient un exemple du fait que la démocratie peut vivre avec des crises – quelles que soient les erreurs commises. Car la démocratie se distingue non par le fait qu'elle ne commette pas d'erreurs, mais parce qu'elle les corrige. On ne devrait donc pas jeter d'emblée aux quatre vents ce qui semble déplaire à une minorité, d'autant moins lorsque des mesures concrètes, peut-être impopulaires, reposent

* On dit souvent qu'en dépit de toutes ses zones d'ombre, l'énergie fossile a tout de même aussi apporté un bien-être sans précédent, une amélioration flagrante des conditions de vie, la baisse de la mortalité infantile, etc. et mené au bout du compte à la liberté et à la démocratie. Chakrabarty (2021) souligne à quel point cette vision est eurocentrique. Pour la plupart des habitants de ce monde, aussi bien dans le Sud global que pour les classes populaires du Nord global, les techniques de l'énergie fossile ont d'abord et surtout permis qu'ils soient exploités plus efficacement. L'argument des conquêtes bienfaitrices de l'ère de l'énergie fossile néglige aussi le fait que la liberté et la démocratie ne sont nullement des inventions occidentales. Et nous ignorons naturellement à quoi ressemblerait le monde si la surabondance énergétique de cette ère n'avait pas existé.

sur des principes admis par tous et sur une conception généralement reconnue par le droit et la justice.

Je veux proposer dans ce livre des solutions qui ne sont pas nécessairement susceptibles de rassembler une majorité, mais qui permettent de bâtir sur des principes fondamentaux ayant cette qualité. Je ne proposerai donc pas, par exemple, l'abolition du capitalisme. Mais une constitution doit bien entendu laisser de la place à des formes d'organisation non capitalistes de l'activité économique, d'autant plus que de grandes parties du travail ménager, des soins, de la production du savoir ou de l'agriculture ont une structure non capitaliste. Lorsque c'est possible, je propose des modifications qui ne sont pas « originales », mais qui existent déjà, par exemple dans le droit cantonal ou étranger, ou bien qui ont déjà été proposées une fois.

Je ne donne pas de réponses clé en main, parce qu'il n'y en a pas. Nous devons rendre nos systèmes démocratiques résilients, c'est-à-dire capables de résister aux crises. « Un système résilient peut faire face à l'imprévu », écrivent les « collapsologues » Agnès Sinäi, Raphaël Stevens, Hugo Carton et Pablo Servigne¹⁴. Pour l'obtenir, on n'a pas besoin de solutions définitives, mais de flexibilité.

DEUX OBJECTIFS CONSTITUTIONNELS ET TROIS CONDITIONS

Une constitution en mesure de faire face à l'anthropocène doit remplir deux objectifs. Elle doit, premièrement, assurer la « protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes », comme le stipule l'article 74 de la Constitution fédérale. Dans le langage spécialisé, cet objectif est appelé « mitigation ». Il faudrait compléter en disant que les systèmes déjà endommagés doivent être régénérés.

Et elle doit, deuxièmement, façonner les systèmes humains de telle sorte qu'ils puissent résister aux crises prévisibles. C'est l'objectif de l'adaptation.

Mais il faut manier ce concept d'adaptation avec prudence. On entend en effet souvent par là, en premier lieu, des mesures techniques telles que des protections contre les crues ou une

réorientation de l'agriculture vers des espèces adaptées à un climat plus chaud. Les adeptes du coup de frein à la politique climatique demandent qu'on s'adapte aux nouvelles conditions climatiques plutôt que de tenter de limiter le réchauffement. Tant la limitation aux mesures techniques que la revendication d'une solution autre, dénotent une méconnaissance des dimensions des crises environnementales. Moins on arrive à limiter le réchauffement climatique ou la baisse de la biodiversité, plus la mitigation et la régénération échouent, donc plus l'adaptation est difficile – jusqu'au point où elle n'est plus possible¹⁵.

L'adaptation, telle que je l'entends ici, signifie que la société démocratique et ses institutions doivent se montrer résilientes face aux crises, c'est-à-dire être capables d'y résister¹⁶. La constitution d'un État doit reposer sur un socle fort, sur des valeurs et des objectifs que la plupart des gens partagent et qui, dans l'idéal, n'appellent pas d'autre justification.

La Constitution fédérale suisse repose sur une base de ce type. La durabilité y est solidement ancrée; le constitutionnaliste allemand Wolfgang Kahl parle même de la Suisse, et de la France¹⁷, comme de modèles pour l'Allemagne de ce point de vue¹⁸. On peut considérer qu'il n'y a pas de contestation sur le principe d'une conservation des ressources naturelles. L'article 74, concernant la protection de l'environnement dans la Constitution fédérale suisse actuelle, a été adopté le 6 juin 1971 par 92,7% des votants, ce qui était un record. C'était la première initiative populaire helvétique à laquelle les femmes étaient autorisées à prendre part.

Mais l'application de cette décision populaire laisse à désirer. Heribert Rausch a montré, à l'occasion du cinquantième anniversaire du vote de l'article sur la protection de l'environnement, à quel point il avait été insuffisamment transposé dans les lois et n'avait été appliqué que douze ans après son adoption*, combien les ordonnances avaient insuffisamment mis les lois en application,

* Le Parlement a promulgué en 1983 la loi sur la protection de l'environnement (LPE); elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985. Le motif principal de ce long délai était la résistance de deux organisations patronales, l'Union suisse du commerce et de l'industrie et la Société pour le développement de l'économie suisse, les prédécesseurs de l'actuelle Économiesuisse.

et comment, pour finir, les mesures prévues par les décrets étaient insuffisamment mises en œuvre¹⁹. Selon la juriste Dunia Brunner, un modèle économique durable, au sens strict, ne serait pas seulement compatible avec la Constitution helvétique: il lui rendrait même mieux justice que la situation actuelle²⁰.

Au moins pour ce qui concerne l'objectif de la mitigation, la Constitution fédérale offre presque tout ce dont nous avons besoin²¹. Mais il paraît aujourd'hui improbable que les bouleversements nécessaires pour limiter l'impact des crises environnementales et que, selon Brunner, la Constitution fédérale exige, puissent trouver des majorités politiques.

C'est un paradoxe fondamental de la politique environnementale: personne ne veut détruire les bases de la vie, et pourtant les sociétés prennent des décisions démocratiques qui entraînent précisément cette destruction.

Beaucoup de choses se perdent manifestement sur le chemin qui va du consensus sur le principe à son application, en passant par l'élaboration de clauses juridiques concrètes. L'explication selon laquelle «les gens» sont simplement trop amateurs et amatrices de confort pour se transformer est toutefois trop simple. Les gens se montrent en effet prêts à se transformer s'ils en comprennent la nécessité.

Quand une société prend de manière libre et démocratique des décisions qui vont à l'encontre d'un objectif partagé, c'est que quelque chose va de travers. Je relève des erreurs sur trois niveaux: les décisions sont prises sur la base d'informations insuffisantes, les procédés de prise de décision sont insuffisants, les décisions sont insuffisamment mises en œuvre.

STRUCTURE DE CE LIVRE

Ce livre est articulé en deux parties. La première, «Ce que nous avons», examine à la loupe la Constitution fédérale en vigueur. La seconde, «Ce dont nous avons besoin», s'interroge sur ce qui manque pour remplir les objectifs et les conditions que nous avons mentionnés. La première analyse ce qui existe; elle est plus précise. La seconde est forcément plus indéterminée, car il y est question du futur.

Entre les deux parties, en guise d'intermède, je dirige mon regard vers l'Équateur et un élément de sa Constitution forgé par la culture indigène des Andes et dont – c'est l'argumentation que je développerai – nous devrions nous inspirer.

Je propose des changements concrets. La plupart des propositions concernent la Constitution fédérale, quelques-unes le niveau législatif. On trouvera en annexe un aperçu des propositions dans l'ordre des articles de la Constitution. Quand je parle de « propositions », ce n'est pas de la fausse modestie. Si quelqu'un venait dire : « Magnifique, reprenons ça tel quel », ce ne serait pas dans l'esprit de ce que je promeus. Une bonne constitution naît en effet selon moi par la voie participative et démocratique, et une constitution, pour faire face aux crises, n'est jamais achevée, elle doit constamment être adaptée.

PREMIÈRE PARTIE

CE QUE NOUS AVONS

I. LA CONSTITUTION FÉDÉRALE DU 18 AVRIL 1999

La Constitution fédérale en vigueur a été acceptée le 18 avril 1999 par le peuple et les cantons^{*}. Il s'agit de la troisième Constitution de la Suisse depuis la fondation de la Confédération en 1848. La Constitution fédérale de 1848 a été remplacée dès 1874 par un nouveau texte qui a tenu cent vingt-cinq ans. La « Constitution la plus progressiste du monde²² », celle de 1874, a introduit avec le droit au référendum un outil de démocratie directe auquel a succédé le droit d'initiative en 1891²³, et, autre nouveauté mondiale, la juridiction constitutionnelle, même si ce n'est que pour les décrets cantonaux, tout en mettant les citoyens non chrétiens, c'est-à-dire en particulier juives et juifs, sur un pied d'égalité avec les chrétiens. Au cours de ces cent vingt-cinq années, la Constitution a connu de nombreuses modifications – et elle a très longtemps résisté à certaines autres, en particulier au droit de vote des femmes, que la Suisse a été l'avant-dernier pays d'Europe à introduire, en 1971.

Dès 1965, des offensives politiques au Conseil national ont incité à réviser la Constitution²⁴. En 1977, une commission d'experts de 46 personnes, placée sous la présidence du Conseiller fédéral Kurt Furgler, a présenté un projet de Constitution²⁵ qui a d'abord été accepté avec enthousiasme²⁶, mais a ensuite disparu dans les tiroirs. Certaines parties du projet, comme le préambule rédigé par l'écrivain Adolf Muschg, ont fait leur entrée vingt-deux ans plus tard dans la Constitution aujourd'hui en vigueur.

* 59 % des votants ont approuvé la nouvelle Constitution fédérale avec une participation modeste de 36 % ; la proportion de « oui » selon les cantons allait de 30 % (Glaris) à 86 % (Genève).

** La Constitution de 1848 connaissait déjà une forme d'initiative populaire : l'initiative populaire en vue d'une révision totale de la Constitution fédérale.

*** Par ailleurs, en 1935, une initiative populaire pour une révision totale de la Constitution fédérale, émanant des milieux d'extrême droite, avait été soumise aux suffrages (« Initiative des fronts », FF 1934 III 593) ; elle échoua, avec 28 % des suffrages en sa faveur. Trois cantons votèrent cependant « oui » : Fribourg, le Valais et, avec une seule voix d'avance, celui d'Appenzell Rhodes-Intérieures.

Le projet de Constitution de 1977 est apparu à une époque où la conscience environnementale était en germe. En 1972, le rapport présenté au Club de Rome « Les Limites à la croissance²⁵ » a rencontré un grand écho, et les Nations unies ont convoqué la première Conférence sur l'environnement à Stockholm; en 1973, l'OPEP a déclenché la première crise du prix du pétrole, ce qui a incité à questionner en termes critiques la hausse fulgurante de la consommation d'énergie constatée depuis la Seconde Guerre mondiale.

Les écrits politiques des années 1970 témoignent d'un courage politique supérieur à celui que l'on constate couramment aujourd'hui. Le projet constitutionnel de 1977 prévoyait ainsi de mettre des limites au capitalisme et à la croissance économique. La figure déterminante pour ce qui concernait les questions de politique économique au sein de la commission d'experts était le professeur d'économie Hans Christoph Binswanger, de Saint-Gall, un homme conscient des problèmes écologiques, qui contestait l'obsession de la croissance qui caractérise l'économie capitaliste²⁶, et qui, bien que membre du Parti libéral-radical, avait conservé sa liberté d'esprit. Cette combinaison est aujourd'hui difficile à concevoir – et à l'époque aussi, les unions patronales et les milieux bourgeois de droite n'avaient guère apprécié les propositions de cet économiste indépendant sur la politique à mener en matière de propriété et d'économie. Ils s'opposèrent à ce projet et parvinrent, dans un premier temps, à bloquer la révision de la Constitution.

Frustrés de constater que le processus de révision n'avancait pas, deux professeurs de droit constitutionnel, Alfred Kölz et Jörg Paul Müller, publièrent en 1984 leur propre projet. Il reprenait celui de la commission d'experts de 1977 – Müller en avait fait partie –, mais corrigeait quelques-uns de ses points les plus contestables et mettait encore plus fortement l'accent sur les aspects écologiques²⁷. Ce projet fit l'objet de vives discussions, mais lui aussi se révéla trop progressiste pour la majorité bourgeoise au Parlement²⁸.

* Isabelle Häner était à l'époque l'assistante de Kölz et poussa les Jeunes libéraux-radicaux, dont elle était membre, à s'engager en faveur du projet de Constitution – cela aussi serait difficilement imaginable de nos jours.

La Constitution que promulguèrent enfin le peuple et les cantons en 1999 était moins visionnaire que les projets de la commission d'experts, d'une part, de Kölz et Müller, de l'autre. Une partie de ce qui, dans ces projets, n'avait pas franchi le cap de la Constitution mérite d'être de nouveau évoqué aujourd'hui. Mais la Constitution fédérale a aussi repris certains points de ces projets. Parmi eux, notamment, l'ancrage profond de la durabilité²⁹.

II. DURABILITÉ

Dans les langages professionnel et quotidien, l'usage exponentiel des mots « durabilité » ou « développement durable » en a fait des formules creuses. Ce concept n'en garde pas moins une signification claire et une grande portée.

OBJECTIF D'ÉTAT ET « SUPER-PRINCIPE »

Selon son préambule, le peuple et les cantons suisses se donnent cette Constitution, entre autres, en étant « conscients de leur responsabilité envers la Création », avec la volonté de « renforcer la liberté, la démocratie, l'indépendance et la paix dans un esprit de solidarité et d'ouverture au monde », « conscients [...] de leur devoir d'assumer leurs responsabilités envers les générations » et « sachant [...] que la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres ».

Les buts de la Confédération helvétique sont notamment « la prospérité commune, le développement durable » et « la conservation durable des ressources naturelles » (art. 2, alinéas 2 et 4). L'article 73 de la Constitution fédérale, intitulé « Développement durable », postule « l'équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain ».

L'article consacré au développement durable ouvre la section « Environnement et aménagement du territoire » (art. 73-80), qui regroupe les points concernant le droit environnemental au sens strict. On trouve entre autres des alinéas sur le développement durable dans les articles 54 – « Affaires étrangères », 89 – « Politique énergétique », 104, « Agriculture », 104a – « Sécurité alimentaire » et 120 – « Génie génétique dans le domaine non humain ». Certains auteurs comptent aussi l'article 126, consacré au plafond de la dette et intitulé « Gestion des finances » parmi les points concernant le développement durable.

Tout cela donne au développement durable une importance majeure qui touche à tous les points de la Constitution. Pour reprendre une expression de la professeure de droit de Lausanne Anne-Christine Favre, il s'agit d'un « super-principe³⁰ ».

Cette haute valeur contraste cependant « de manière flagrante avec son faible impact sur la pratique politique », écrit le constitutionnaliste Alain Griffel. « Souvent dégradée au rang de slogan, l'expression “développement durable” est intégrée à l'argumentation dans les seuls cas où cela paraît propice. On ne discerne pas de stratégie consistante du législateur orientée vers la durabilité écologique ou vers le concept de développement durable [...] – en dépit des abondants papiers stratégiques du Conseil fédéral³¹. »

Mais que signifie « développement durable » ?

LA DÉFINITION DE BRUNDTLAND ET SES INTERPRÉTATIONS ERRONÉES

En Suisse comme sur le plan international, la définition qu'a présentée en 1987 la Commission mondiale de l'environnement et du développement s'est établie dans le vocabulaire juridique usuel. La commission Brundtland, comme on l'appelle le plus souvent, du nom de sa présidente, la femme politique norvégienne Gro Harlem Brundtland, a défini le développement durable comme la justice entre les générations: « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. » C'est en ces termes que la définition est le plus souvent citée; les cantons de Schaffhouse et de Bâle-Ville en ont repris la substance dans leurs constitutions cantonales.

Mais ce n'est que la première moitié de la définition; on ne cite presque jamais la seconde, y compris dans la littérature juridique scientifique: « Deux concepts sont inhérents à cette notion: le concept de “besoins”, et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de

notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir³². »

Les « besoins » dont il est question ici ne sont donc pas simplement tout ce que l'on aimerait avoir, mais les besoins fondamentaux. Et le développement durable fixe des limites.

Le rapport Brundtland a aussi popularisé l'expression de « développement durable » qui donne aussi son titre à l'article 73 des versions française et italienne³³. Et il parle de trois « domaines » du développement durable, les champs écologique, économique et social³⁴. Les deux formulations ont provoqué des erreurs de lecture qui se sont largement répandues.

D'une part, le « développement durable » est souvent compris, sans autres précisions, comme la « croissance durable ». À sa parution, quinze ans après le rapport du Club de Rome *Les Limites à la croissance*, beaucoup ont pris le rapport Brundtland avec soulagement comme un message annonçant que l'économie pouvait croître de manière durable. De fait, le rapport Brundtland ne réfute pas fondamentalement un tel propos. Mais il n'assimile pas le « développement » à la croissance économique : « le développement durable nécessite de toute évidence la croissance économique là où ces besoins [essentiels] ne sont pas satisfaits. Ailleurs, développement et croissance économique sont compatibles, à condition que le contenu de celle-ci respecte les principes de durabilité et de non-exploitation d'autrui. Mais, à elle seule, la croissance ne saurait suffire³⁵. »

En deuxième lieu, on parle souvent des trois « piliers » de la durabilité que sont l'écologie, l'économie et la société ; c'est aussi le cas dans la littérature des sciences juridiques³⁶ ; le modèle des « trois piliers du développement durable » est également mentionné dans la page Wikipédia française consacrée à ce sujet. La métaphore des « piliers » n'apparaît cependant pas dans le rapport Brundtland. Elle suggère que les trois domaines sont sur un pied d'égalité, juxtaposés, sans lien les uns avec les autres – et c'est précisément dans ce sens qu'on utilise l'expression des trois piliers. Les revendications écologiques sont alors écartées au nom d'une « durabilité économique » qui serait aussi importante – sous-entendant souvent et une fois de plus par là, en abrégé, la profitabilité.

Une telle manière de voir est absurde. Alors que les ressources naturelles sont le fondement essentiel de l'économie, l'inverse n'est pas vrai^{*}. En d'autres termes, l'objectif du développement durable entrera constamment en conflit avec les intérêts économiques particuliers et avec des considérations relevant de l'économie générale. En revanche, le développement économique durable, qu'il faut toujours penser à long terme et sur l'ensemble de l'économie, ne peut entrer en collision avec la durabilité écologique, car celle-ci est la condition de celui-là, et il ne peut pas y avoir de durabilité économique sans durabilité écologique. Le développement économique durable est important, mais passe au deuxième rang et ne peut pas être opposé aux autres domaines. Et il ne doit pas être réduit à la rentabilité ou à la croissance économique. Agir sur le plan économique de telle sorte que les possibilités offertes dans ce domaine aux générations futures restent intactes n'est souvent justement pas ce qui est profitable (à court terme) ni ce qui a du succès sur le marché. Mener un développement économique durable, cela doit revenir à renforcer la capacité de l'économie à faire face aux crises (résilience).

Qu'il soit essentiel de penser ensemble l'écologie, l'économie et la société tient à un tout autre motif que celui suggéré par la métaphore des piliers. Ce qui est essentiel, pour les crises écologiques, ce n'est pas de soupeser trois types d'intérêts les uns par rapport aux autres, mais c'est la manière dont nous les gérons et dont nous coexistons. Les trois domaines du développement durable ne se dressent justement pas les uns à côté des autres comme des piliers : ils sont indissociables et entrelacés.

* Ainsi le rapport de la commission d'enquête du Parlement allemand «Protection de l'être humain et de l'environnement», qui reprend la définition du développement durable présentée dans le rapport Brundtland, constate-t-il (Bundestag 1998, p.18) : «En raison des liens complexes entre les trois dimensions ou trois manières de voir que sont l'écologie, l'économie et le social, ils doivent être traités sous forme intégrative. Il ne s'agit pas ici – pour utiliser une image – de regrouper trois piliers juxtaposés, mais de développer une perspective tridimensionnelle à partir de la réalité empirique.» Marquardt (2003, S.212) écrit : «La théorie des trois piliers part de l'idée que le principe de durabilité impose de tenir compte, au même niveau, des questions écologiques, économiques et sociales. Les deux derniers de ces piliers sont interprétés dans le sens des concepts de la politique économique et sociale pratiqués au cours du dernier demi-siècle dans les États industrialisés, que l'on se contente de compléter avec un peu de protection de l'environnement. Mais on voit avec étonnement se transformer ainsi une notion visant une réforme ambitieuse en un concept qui légitime le "continuons comme ça".»

En troisième lieu, la notion de « développement durable faible » est étroitement liée au « concept des trois piliers ». Les ressources environnementales sont alors considérées comme une forme de capital parmi d'autres, et une action qui accroît le capital global est traitée comme du développement durable. En résumé, les ressources naturelles peuvent être détruites pourvu qu'une quantité au moins égale de capital économique soit créée par ce biais. Ce concept présuppose que tout peut être compensé par tout. L'économiste Herman E. Daly a dit un jour, sur le mode de la moquerie, que l'idée du « développement durable faible » équivaut à croire que l'on peut construire la même maison en bois avec la moitié du bois nécessaire pourvu qu'on utilise deux fois plus de scies et de charpentiers³⁷.

C'est bien entendu impossible, et c'est pour cette raison que des entités écologiques différentes ont chacune besoin de fixer leurs propres objectifs en matière de durabilité. On donne à un tel concept de durabilité le nom de « développement durable fort ».

LA DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

L'article 73 de la Constitution fédérale définit le développement durable comme « un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain ». Cette formulation a été reprise de la première ébauche (qui n'a pas abouti) de projet de loi de protection de l'environnement, datée de 1973, elle est par conséquent plus ancienne que le rapport Brundtland. Quand elle fit son apparition, elle était

* Les ressources non renouvelables ne peuvent en aucun cas être consommées dans le cadre d'un « développement durable fort ». On considère comme durable, même au sens fort, la consommation de matières premières non renouvelables si l'on développe dans le même temps les matières de remplacement.

«largement en avance sur son temps³⁸». Au premier regard, cette définition offre d'une certaine manière une durabilité à deux piliers, l'un écologique – celle de la nature et de sa capacité de renouvellement –, et l'autre économique – la nature mise au service de l'homme –, entre lesquelles il s'agit de créer un «rapport équilibré». Elle peut donner l'impression qu'il s'agit de créer un équilibre entre deux préoccupations de même valeur.

À y regarder de plus près, cependant, il n'y a pas de symétrie. La capacité de la nature à se renouveler est innée. Ce que règle l'article, c'est uniquement sa mise au service de l'homme. Celle-ci doit être restreinte de telle sorte que les limites écologiques ne soient pas franchies. L'article 73 contredit donc la métaphore des piliers et donne – comme l'article 4, alinéa 2 –, priorité à la dimension écologique³⁹.

Le développement durable prévu par la Constitution fédérale est donc plus fort que ne peut l'être une durabilité à trois piliers. Mais est-il réellement fort pour autant? Les juristes estiment que oui⁴⁰. Le Conseil fédéral dit rechercher un «développement durable faible plus» et reconnaît que les «piliers du capital», l'environnement, l'économie et la société ne sont substituables que dans certaines limites, et qu'il faut «globalement respecter la charge limite de la biosphère⁴¹.» Pour ma part, je donnerais plutôt à cette manière de voir les choses l'intitulé de «développement durable fort diminué».

La définition que la Constitution fédérale donne du développement durable est donc bonne parce qu'elle souligne la primauté de l'écologie, elle suggère cependant une opposition entre d'une part «la nature et sa capacité de renouvellement» et, d'autre part, l'«utilisation par l'être humain»; elle confirme donc une dichotomie

* Que la Constitution fédérale de 1999 ait repris une définition tirée d'un projet de loi déjà âgé de vingt-deux ans et qu'elle ait ignoré la définition du rapport Brundtland, publié entre-temps, pourrait être lié à un aléa relevant du personnel politique. Le président de la commission constitutionnelle du Conseil des États était René Rhinow, qui avait déjà présidé dans les années 1980 le Conseil constitutionnel du canton de Bâle-Campagne. Ce canton reprit dans sa Constitution (art. 112) la définition du développement durable qui figurait dans le projet LPE de 1984, mais sans utiliser encore le terme de développement durable qui ne serait établi que trois ans plus tard par le rapport Brundtland. C'est par ce détour qu'il finit par trouver, désormais un peu vieilli, l'accès à la Constitution fédérale.

qui est littéralement coresponsable des crises environnementales du temps présent. Alors qu'il devrait s'agir de ne pas considérer la « nature » et les « hommes » comme des opposés, mais l'activité humaine comme un élément intégrant des fondements écosociaux de la vie.

La littérature scientifique ne considère pas comme un problème le fait que la dimension sociale manque au bout du compte dans la définition de la durabilité de l'article 73, dès lors que la Constitution fédérale règle les questions sociales dans d'autres articles. Mais on se retrouve ici face à une pensée en silos : d'un côté, l'environnement, de l'autre la société. Dans l'anthropocène, la manière dont une société coexiste, produit et consomme doit être pensée en même temps que les causes de la crise environnementale⁴².

Proposition 2.1 : Le principe de développement durable doit être considéré comme le super-principe qu'il est et doit, en tant que principe fondamental, rester le fil directeur de toute activité régulée par la Constitution fédérale.

Proposition 2.2 : Le développement durable doit être défini plus précisément, en s'adossant à la définition (complète) du rapport Brundtland :

Article 73 : développement durable

- (1) La Confédération et les cantons garantissent la satisfaction des besoins fondamentaux de la génération actuelle d'une manière qui ne réduit pas les chances qu'auront les générations futures de satisfaire les leurs.
- (2) Toute espèce d'activité respecte les limites de charge des systèmes écologiques (et écosociaux). La loi établit sur une base scientifique les limites à ne pas franchir.
- (3) Si les limites de charge sont franchies, la Confédération et les cantons assurent la réduction de la charge. Les écosystèmes endommagés font l'objet d'une régénération jusqu'à ce que leur faculté d'autorégulation soit rétablie.
- (4) Le développement durable englobe une dimension écologique, une dimension sociale et une dimension économique. La dimension économique en constitue le socle.

Art. 74 Protection de l'environnement

(2^{bis}) Afin de respecter les limites écologiques, la Confédération peut limiter ou interdire l'importation, la production et la consommation de matériaux.

LIMITES

Les limites constituent donc un élément tout à fait central du développement durable. On ne peut pas prédire avec précision le point où se situent les limites à ne pas franchir si l'on veut maintenir la capacité de fonctionnement des systèmes. L'activité durable s'inscrit dans les conditions d'un savoir incomplet. Une telle activité doit être régie par le principe de précaution ou de «prévention». Le principe de précaution, tout comme celui de «réparation par ceux qui causent» les atteintes à l'environnement, est fixé dans l'article 74 de la Constitution fédérale, «Protection de l'environnement».

III. PRINCIPES DE PRÉCAUTION ET DE CAUSALITÉ

Dans la Constitution, l'article sur la protection de l'environnement (art. 74) succède à celui consacré au développement durable. Dans son alinéa 2, il pose deux principes : celui de la précaution et celui du « pollueur-payeur » (principe de causalité).

LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION

Il y a beaucoup de risques pour lesquels on ignore si et à partir de quel seuil ils sont nocifs et, si l'on voulait attendre d'avoir une certitude définitive, il serait trop tard pour en éviter les dommages. Cela vaut en particulier pour ce qu'on appelle les points de bascule. Qu'on en franchisse un, et c'est un système entier qui perd l'équilibre ; on met en marche des processus qui renforcent le basculement.

Il faut éviter de prendre de tels risques. C'est le sens du principe de précaution (ou de prévention^{*}). Du point de vue juridique, le principe de précaution débouche sur une inversion de la charge de la preuve. Il n'est besoin d'aucune preuve qu'un effet est dommageable pour l'interdire : il faut avoir la preuve qu'il ne l'est pas pour l'autoriser. Pour reprendre les mots du spécialiste du droit

* On trouve par exemple une définition du principe de précaution dans la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 (UNFCCC ; RS 0.814.01), art. 3, alinéa 3 : « Il incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes. Quand il y a risque de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de telles mesures [...] »

environnemental Alain Griffel: « Dès qu'on a franchi le seuil de la probabilité suffisante intervient un soupçon de nocivité ou de danger⁴³. » On autorise pourtant en Suisse, par exemple, des pesticides sur lesquels pèse un soupçon justifié d'être cancérigènes⁴⁴.

Le principe de précaution s'oppose à une approche répandue dans l'économie environnementale classique, celle du rapport coût-bénéfice, selon laquelle il faut, dans chaque cas, s'efforcer d'atteindre l'activité qui obtient le rapport « optimal » entre le coût prévisible et les dommages prévisibles. Cette approche repose sur un concept de la durabilité faible et suppose qu'aussi bien les bénéfices que les coûts ou les dommages des actions soient, premièrement, évaluables, et puissent, deuxièmement, être placés sur les deux plateaux de la balance.

Le principe de précaution est postulé par l'article de la Constitution fédérale consacré à la protection de l'environnement, mais de manière concise et dans une « formulation peu réussie », écrit Griffel⁴⁴. On lit dans l'article que la Confédération veille à « prévenir » les atteintes nuisibles ou incommodes. La définition fournie par la loi sur la protection de l'environnement (LPE) est nettement plus parlante (art. 1, alinéa 2): « Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodes seront réduites à titre préventif et assez tôt. » Selon le processus de protection dit à deux niveaux contre les émissions, tel que défini dans l'article 11 de la loi, les émissions telles que la pollution atmosphérique, le bruit, les vibrations et les rayons doivent être limitées, au premier palier, « à la source » et, « indépendamment des nuisances existantes », limitées « dans la mesure que [le] permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que ce soit économiquement supportable ». Mais si, au second palier, « il appert ou [...] il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard

* En Suisse, on autorise par exemple le 5-métolachlore qui a été interdit au sein de l'Union européenne début 2024. En Suisse comme dans l'Union européenne, on autorise le glyphosate, l'un des herbicides les plus répandus. Son caractère cancérigène ou non cancérigène fait l'objet depuis de longues années de débats passant par des études et des contre-études. Si l'on s'en tenait au principe de précaution, cette substance devrait être interdite jusqu'à ce que l'on établisse que le glyphosate n'est pas cancérigène, ce qui mettrait un terme à la controverse.

à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodes », les émissions devront être « limitées plus sévèrement ». La viabilité économique n'est plus un critère. La protection de l'environnement a donc la priorité sur les intérêts économiques.

Il faut noter que la Constitution ne protège pas seulement des effets nuisibles, mais aussi des effets gênants et même de ceux qui pourraient simplement être gênants. En un temps où les gens meurent des conséquences de la destruction de l'environnement, éviter de simples gênes peut apparaître comme un luxe. Mais, comme le souligne le Conseil fédéral dans son message concernant l'article sur la protection de l'environnement, l'enjeu est considérable : « Ces inconvénients peuvent avoir pour effet que la capacité de travail de l'homme, sa joie de vivre, le plaisir que lui procure le spectacle de la nature, son sentiment de tranquillité sont diminués et que, d'une manière générale, sa vie privée est rendue plus difficile. Il en résulte une atteinte à la personnalité et par là même à la liberté de ceux qui sont touchés⁴⁵. »

Le principe de précaution correspond aussi à la déclaration de Rio des Nations unies en 1992, à laquelle se réfère pour sa part le Tribunal fédéral en 2016, quand il constate que le principe de précaution est fondé « sur l'idée d'éviter des risques aux conséquences s'étendant à perte de vue ; cela crée une marge de sécurité qui tient compte des incertitudes sur les effets à long terme des charges imposées à l'environnement⁴⁶. »

Griffel écrit que « contrairement au principe de développement durable », le principe de précaution n'est pas « resté un “tigre de papier” dans le droit environnemental suisse, mais revêt une très grande signification pratique⁴⁷ ». Cependant, la loi sur la protection du climat adoptée en 2023 ne satisfait pas à la définition du principe

* Dans une autre décision, BGE 139 II 185, para. 11.3, le Tribunal fédéral a entrepris d'échelonner les risques en, premièrement, des risques qui « sont totalement inadmissibles », deuxièmement des risques que l'on peut limiter au moyen de mesures de réduction des émissions ou des risques « s'ils sont compatibles avec le fonctionnement de l'installation sous tous ses aspects (technique, structurel et économique) » et, troisièmement, des risques qu'il faut accepter « lorsqu'il est possible de prendre des mesures susceptibles de limiter les périls s'ils devaient un jour devenir réalité. »

de précaution énoncé dans la loi sur la protection de l'environnement car elle soumet les objectifs d'émissions à une réserve de «viabilité économique», alors même que la nocivité des émissions de CO₂ est prouvée depuis longtemps.

Proposition 3.1 : Le principe de précaution évoqué dans l'article 74, alinéa 2 de la Constitution fédérale, doit, conformément à l'article 1, alinéa 2, et à l'article 11 de la loi sur la protection de l'environnement, être défini selon le concept de protection à deux niveaux contre les émissions.

LE PRINCIPE DU POLLUEUR-PAYEUR (PRINCIPE DE CAUSALITÉ)

La deuxième phrase de l'article 74 alinéa 2 de la Constitution fédérale est la suivante: « Les frais de précaution et de réparation » des atteintes nuisibles ou incommodantes « sont à la charge de ceux qui les causent. »

La justesse de ce principe saute aux yeux; mais pour de vastes pans, il n'est pas mis en œuvre⁴⁸. Par exemple, les transports n'assument pas leurs coûts externes, et les émetteurs de CO₂ ne paient pas pour les conséquences de leurs émissions*. Les gestionnaires de centrales nucléaires ne doivent par exemple payer qu'une partie de leur risque d'accident⁴⁹.

Si le principe de causalité était intégralement mis en œuvre, on constaterait la perte d'attractivité du modèle économique aujourd'hui largement répandu qui consiste à apporter plus de dommages que de bénéfices, à empêcher ces derniers et à « externaliser »

* Dans un communiqué de presse en date du 15 mai 2024, le Conseil fédéral justifie son rejet de l'initiative populaire « Pour une politique énergétique et climatique équitable: investir pour la prospérité, le travail et l'environnement (initiative pour un fonds climat) » (FF 2025 458) par le fait qu'un fonds climat pourrait « affaiblir le principe de causalité inscrit à l'art. 74, al. 2, Cst. » – comme si l'on en tenait compte aujourd'hui dans la politique climatique. Dans son message relatif à la révision de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2024 (FF 2022 2651), il ne mentionne en revanche le principe de responsabilité de l'auteur des atteintes qu'en passant, alors qu'il renonce à proposer de nouvelles taxes ou la hausse des taxes existantes qui correspondraient au principe de responsabilité. Il utilise donc ce principe pour refuser des démarches relevant de la politique climatique, mais renonce à s'en servir pour justifier des mesures.

les dommages, c'est-à-dire à les faire porter par la communauté. En termes économiques, il n'y aurait plus de coûts externes. L'économie serait « faiblement durable » ; mais la destruction de l'environnement pourrait se poursuivre tant que le bénéfice qui en découle serait considéré comme supérieur au dommage.

J'ai expliqué ci-dessus pourquoi le « développement durable faible » est un concept douteux. Et l'idée qu'il suffirait d'internaliser tous les coûts externes et de créer une « vérité des coûts », par exemple au moyen d'une taxe d'incitation sur le CO₂, pour que tout aille bien, est une idée naïve. Ne serait-ce que parce que les coûts externes, comme les dommages écologiques et sociaux, ne peuvent pas être définis de manière objective, même approximativement. Le principe consistant à faire supporter la charge à ceux qui ont causé les dommages doit donc être complété par le principe de précaution. Le principe de causalité n'est pas une condition suffisante, mais une condition nécessaire du développement durable.

Que le principe de faire supporter la charge à ceux qui sont responsables des atteintes soit négligé dans un si grand nombre de cas tient bien sûr pour beaucoup aux intérêts des lobbies, mais pas seulement. Son application n'est pas triviale. C'est lorsqu'il existe une relation claire entre la cause et l'effet qu'il est le plus simple à mettre en œuvre. Quand on provoque un dommage clairement délimité, on doit en assurer la réparation. Ainsi, une usine chimique qui a contaminé le sol doit assurer sa dépollution.

Griffel opère une distinction entre le principe de causalité au sens strict et ce même principe au sens large. L'exemple ci-dessus est couvert par le principe de causalité au sens strict : il existe un lien de causalité « individualisable ». S'il s'agit des conséquences d'émissions de CO₂, on ne peut plus individualiser un lien de causalité – et pourtant il existe bien. Ce qui agit ici, c'est le principe de causalité au sens large ; c'est à lui que sert la taxe sur le CO₂⁵⁰.

Mais dans de nombreux cas, il est impossible de prouver l'existence d'un lien de causalité, ou bien le responsable n'existe plus ou est insolvable. C'est la raison pour laquelle les gestionnaires de centrales nucléaires doivent placer des provisions dans le fonds de désaffectation pour les installations nucléaires et dans le fonds de gestion des déchets radioactifs afin que la collectivité n'ait pas

à payer l'héritage radioactif si le gestionnaire fait faillite. Mais dans ce modèle aussi, c'est la collectivité qui paiera si les provisions se révélaient insuffisantes.

Le principe de causalité pose par ailleurs un problème d'acceptabilité politique. Sur le principe, il est bien accueilli, mais son degré d'acceptabilité se réduit rapidement quand les choses deviennent concrètes et que, par exemple, des taxes font augmenter le prix de l'essence ou du mazout. Qu'une taxe soit acceptée, dans l'esprit du principe de causalité, pourrait fortement dépendre du fait qu'un comportement donné, renchéri par une taxe de ce type, serait choisi volontairement par les personnes concernées ou bien perçu comme inévitable : quand on loue une maison chauffée au mazout, il faut acheter du mazout ; quand on cherche un emploi, on doit, dans certaines circonstances, être prêt à faire des allers et retours pour se rendre en voiture à un poste de travail éloigné⁵¹. Pour ce qui concerne la compatibilité sociale, le principe de causalité ne s'en sort pas aussi bien non plus dans tous les cas. Les taxes sur la consommation de luxe, par exemple sur les voyages en avion, ne touchent pratiquement pas les foyers pauvres et sont socialement compatibles. Des mesures qui renchérissent l'habitat, la mobilité ou l'alimentation pèsent en revanche proportionnellement plus lourd sur les foyers pauvres que sur les riches ; une taxe incitative fléchée vers des combustibles qui n'existent pas aujourd'hui serait plus socialement compatible que la taxe CO₂ existante sur les carburants⁵¹.

Le principe de causalité est donc adéquat et juste, mais insuffisamment appliqué. Il se heurte à des limites et dans certains cas où il ne fonctionne pas, c'est toujours la collectivité qui devra assumer la responsabilité à titre solidaire. Cela légitime aussi la

* Lors d'un échange personnel, au mois de janvier 2024, Isabelle Stadelmann-Steffen, professeure de politique comparée de l'université de Berne, jugeait cette supposition « plausible ». Mais elle ajoutait qu'il existait trop peu de recherches empiriques sur cette question pour qu'on puisse répondre sans ambiguïté sur l'effet que produit l'inévitabilité (perçue) d'un comportement donné sur l'acceptation de taxes incitatives. Le mouvement des Gilets jaunes qui a éclaté en France fin 2018, début 2019, a été déclenché par l'annonce d'une hausse de la taxe sur le CO₂ qui aurait rendu la conduite automobile plus coûteuse. Que la politique fiscale du gouvernement ait, dans le même temps, soulagé la charge des riches amplifia le sentiment d'injustice. Cf. Gagnebin *et al.*, 2019.

collectivité lorsqu'elle donne des instructions et interdit certaines activités à des acteurs qui prennent des risques.

Proposition 3.2 : Il faut conserver le principe de causalité. Quand il peut être appliqué, il faut le faire de manière conséquente.

Proposition 3.3 : Lorsque le principe de causalité provoque des décisions socialement dures, celles-ci doivent être atténuées par des mesures d'accompagnement.

Proposition 3.4 : Lorsque le principe de causalité ne peut pas être appliqué, les coûts des effets environnementaux doivent être supportés de manière solidaire et socialement supportable.

LA RESPONSABILITÉ AU-DELÀ DES FRONTIÈRES DU PAYS

Le principe de causalité n'est pas appliqué non plus lorsque des acteurs provoquent des dégâts dans des États tiers qui n'ont pas la possibilité de demander des comptes à leurs auteurs. Dans de tels cas, il faut des règles fermes de responsabilité des entreprises, telles que voulait en introduire l'initiative pour des multinationales responsables. Elle a été acceptée à une petite majorité par le peuple à la fin 2020, mais a échoué lors du vote des cantons⁵². Dans l'Union européenne, la directive sur les chaînes d'approvisionnement, votée en 2024, instaure la responsabilité internationale des entreprises⁵³. Il est bien possible que la Suisse soit tôt ou tard contrainte de suivre ce mouvement, sous la pression de l'étranger.

Comme la Suisse ne dispose que de peu d'industries, et de pratiquement pas d'industries lourdes, mais que le pays, avec son revenu par tête élevé, consomme une quantité de produits industriels supérieure à la moyenne internationale, la plus grande partie de l'impact de la consommation suisse sur l'environnement est supportée par l'étranger. Ce constat est encore beaucoup plus net si l'on y intègre la responsabilité d'entreprises ayant leur siège en Suisse et les effets des investissements du capital suisse. La Constitution fédérale n'accorde à l'environnement, en dehors des frontières suisses, aucune protection contre les conséquences des activités qui tombent sous le coup du droit suisse – du moins pas de manière explicite.

Son article 54, «Affaires étrangères», stipule certes que la Confédération contribue aussi à la «préservation des ressources naturelles». Mais il ne s'agit pas d'une reconnaissance d'une obligation environnementale au-delà de ses propres frontières. Cette obligation découle en revanche du droit international: le principe de souveraineté, aux termes duquel un État dispose de la souveraineté juridique sur son territoire, oblige les États à protéger sur ce territoire les droits d'autres États⁵⁴.

De nombreux accords internationaux obligent également la Suisse à assumer sa responsabilité globale vis-à-vis de l'environnement. En tant que pays riche, la Suisse a, selon le principe des «responsabilités communes mais différenciées, [de ses] capacités respectives et [de sa] situation sociale et économique» prévu dans la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992⁵⁵, une responsabilité supérieure à celle d'autres États plus pauvres. Mais concrètement, ce principe ne joue pratiquement aucun rôle dans la politique climatique suisse⁵⁶.

La Suisse n'assume pratiquement pas la responsabilité de ses actes en tant qu'État, pas plus que ceux d'entités privées soumises au droit suisse. Il arrive aussi régulièrement que la Suisse, en dépit de l'article 54, alinéa 2, de la Constitution fédérale, approuve, en tant que membre de banques internationales de développement, des financements de projets visant à extraire du pétrole ou du gaz naturel.

Un aspect important de la responsabilité globale à l'égard de l'environnement est, pour finir, la protection des personnes auxquelles les crises environnementales font perdre leur terre natale. La Suisse ne peut accorder, seule, l'asile à ce type de personnes,

* Une interprétation littéralement grotesque du principe des responsabilités communes, mais différenciées, a été proposée par la Suisse avec son «Intended Nationally Determined Contribution» (INDC), la déclaration de ses propres intentions de réduction des gaz à effet de serre pour la COP 21, la Conférence de l'ONU sur les changements climatiques organisée à Paris en 2015 : la Suisse y explique que, comme elle a déjà une production d'électricité pratiquement exempte de CO₂ et peu d'industrie lourde, elle manque de «potentiel de réduction des émissions à court terme pour un coût efficace», ce qui justifie une réduction des émissions de gaz à effet de serre s'élevant à seulement 50 % par rapport au niveau de 1990, en comptant l'achat de certificats de compensation CO₂. Conseil fédéral 2015.

mais elle a la responsabilité morale de s'engager au sein de la communauté internationale pour leur protection.

Proposition 3.5 : La Constitution fédérale reconnaît dans un nouvel article⁵⁶, intitulé « Responsabilité globale », la responsabilité de la Suisse pour les effets de son action, y compris en dehors de son propre territoire.

Proposition 3.6 : Le nouvel article « Responsabilité globale » oblige les entreprises suisses à respecter aussi à l'étranger les normes concernant l'environnement et les droits de l'homme.

Proposition 3.7 : L'article de la Constitution consacré à la politique étrangère (art. 54, alinéa 2) doit être compris, ou à la rigueur précisé, dans le sens où la Suisse s'engage explicitement, en tant que membre d'organisations internationales, et en particulier de banques de développement internationales, à exercer son droit de vote dans le sens du maintien des ressources naturelles.

Proposition 3.8 : L'article de la Constitution consacré à la politique extérieure (art. 54) doit être complété par un nouvel alinéa : selon le principe des responsabilités communes, mais différenciées, et des capacités respectives des pays, la Confédération s'engage pour a) une répartition solidaire des charges résultant des modifications climatiques globales et, b) l'autorisation de séjour pour les personnes auxquelles ces modifications climatiques auront fait perdre leur terre.

IV. OBJETS À PROTÉGER ET MOTIFS DE PROTECTION

On trouve des règles de protection de l'environnement en de nombreux passages de la Constitution fédérale⁵⁷. Les articles dont le contenu principal est la protection de l'environnement sont ceux de la section 4 – « Environnement et aménagement du territoire » (art. 73-80 Cst.), introduite par l'article sur le développement durable.

LA SECTION « ENVIRONNEMENT ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

Les articles de la section « Environnement et aménagement du territoire » protègent « l'être humain et son environnement naturel (art. 74), le sol (art. 75), les ressources en eau (art. 76), les forêts (art. 77), le monde animal et végétal ainsi que ses espaces de vie, en particulier « les marais et sites marécageux d'une beauté particulière qui présentent un intérêt national » (art. 78), la « diversité des espèces de poissons, de mammifères sauvages et d'oiseaux » (art. 79) ainsi que des animaux considérés comme des individus (art. 80). Ils régulent les « mensurations » (art. 75a), la construction de résidences secondaires (art. 75b) ainsi que la pêche et la chasse (art. 79). L'article 120 de la section 8 (Logement, travail, sécurité sociale et santé), « génie génétique dans le domaine non humain », protège en outre la « diversité génétique des espèces animales et végétales ». On ne mentionne pas la protection d'espèces qui ne sont ni animales ni végétales, comme les champignons*.

* Les champignons sont protégés par des règles cantonales. Mais on trouve aussi, parmi les créatures vivantes, outre des animaux, des plantes et des champignons (eucaryotes) des bactéries et des archées. Face à l'immense importance qu'ont les micro-organismes pour les fonctions du corps humain, mais aussi pour la fertilité des sols ou le traitement des moyens alimentaires, la question de savoir si ces organismes devraient faire l'objet de règles environnementales n'est pourtant pas négligeable.

Au total, la section « Environnement et aménagement du territoire » n'est pas systématique, et le catalogue d'entités à protéger est incomplet ; il manque par exemple un article sur la protection du climat, alors que la biodiversité est protégée, dans l'article 78, par une formulation qui s'approche de la définition de la biodiversité des Nations unies^{*} ; l'article 78, alinéa 4, de la Constitution suisse protège « la faune et la flore » ainsi que « leur milieu naturel dans sa diversité ». Une unification et un complément auraient certainement du sens, mais ils ne sont pas absolument nécessaires dans la mesure où le commandement du développement durable (art. 73) ou du but de la préservation des ressources naturelles, fixé à l'État (art. 2, alinéa 4), implique une protection globale qui s'applique aussi au climat.

Proposition 4.1 (optionnelle) : Le catalogue des objets de la protection doit être homogénéisé et complété par les éléments concernant le climat.

Je me pencherai plus loin sur l'aménagement du territoire.
(p. 74)

ANTHROPOCENTRISME ET VALEUR PROPRE DE LA NATURE

La Constitution fédérale est faite par des humains pour des humains. Parce que le regard anthropocentrique sur le monde est justement coresponsable des crises de notre époque, des voix issues de la philosophie et du droit réclament de plus en plus que l'on assouplisse au moins cette perspective^{**}. L'anthropocentrisme de la Constitution fédérale n'est toutefois pas absolu ; quelques-unes de ses clauses peuvent être lues sous un angle non anthropocentrique.

* La Convention sur la diversité biologique de 1992 (RS 0.451.43) entend par le terme biodiversité « la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes. »

** Le constitutionnaliste neuchâtelois Pascal Mahon a ainsi réclamé dans sa leçon d'adieu que l'on s'interroge sur la « conception très, voire exclusivement anthropocentrique » qui nous a conduits à « ignorer la dimension de la nature comme tout cosmique au profit des droits individuels, à les ignorer, à les négliger, pire, à les sacrifier. » (Mahon 2023, p. 423).

Cela vaut déjà pour le but de « conservation durable des ressources naturelles » mentionné dans l'article 2, alinéa 4, qui ne doit pas seulement être lu comme une volonté de préserver les ressources de la vie humaine ; la formulation allemande, *Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen*, « conservation des bases de la vie », s'éloigne cependant plus de la lecture anthropocentriste que la française⁵⁸ ».

L'article 77 énonce les raisons pour lesquelles la forêt est digne d'être protégée : « La Confédération veille à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions protectrice, économique et sociale. » C'est une justification instrumentale, c'est-à-dire pensée à partir de l'utilité pour l'être humain. Les marais et zones marécageuses ayant une importance singulière sont protégés en raison de leur « beauté particulière » (art. 78 alinéa 5), une justification qui ne vise pas l'utilité pratique, mais qui est tout de même liée à la perception humaine.

L'article 78 affirme, pour sa part, lapidaire, que la Confédération « prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine ». La « faune et la flore » ainsi que « le milieu naturel dans sa diversité » (art. 78), les « animaux » (art. 80) ou la « diversité génétique des espèces animales et végétales » sont eux aussi protégés sans justification. En postulant que les biens naturels sont dignes d'être protégés sans justification, la Constitution fédérale leur reconnaît une valeur intrinsèque, c'est-à-dire une valeur propre, indépendamment de leur utilité pour l'être humain.

En 1961, dans son « Message sur l'article concernant la protection de la nature et de la Terre », l'actuel article 78, le Conseil fédéral utilisait encore une argumentation qui partait strictement de l'être humain : il s'agissait, « dans l'intérêt du peuple et de la santé publique », de « veiller à ce que les espaces propices à la détente des esprits et à la récupération des forces soient préservés dans l'intérêt de l'ensemble de la population et de la santé publique⁵⁹ ».

Vingt-quatre ans plus tard, dans son « Message sur l'initiative populaire fédérale "pour la protection des marais – initiative de Rothenturm" », le Conseil parlait cependant du « droit à l'existence » qu'il fallait reconnaître aux « plantes et aux animaux en tant que partie de la Création (valeur intrinsèque)⁶⁰ ».

La proposition la plus explicitement non anthropocentrique se trouve dans l'article 120, « Génie génétique dans le domaine non humain » : la « dignité de la créature », dans la version allemande (plus indéterminé dans la version française : « l'intégrité des organismes vivants »). La Confédération doit « respecter » cette dignité quand elle légifère « sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique des animaux, des plantes et autres organismes », tandis qu'elle précise (art. 7) que « la dignité humaine doit être respectée et protégée ». La dignité de la créature n'est donc explicitement protégée que dans le contexte de la biotechnologie. Mais la Constitution fédérale postule que les créatures ont une dignité ; selon les juristes, cela vaut pour la Constitution fédérale dans son ensemble⁶¹.

En 2000, la Commission fédérale d'éthique pour la biotechnologie dans le domaine non humain s'est confrontée à cette notion lors de plusieurs publications, et a constaté qu'elle impliquait que l'on porte « une attention morale aux plantes en tant que telles⁶² ». Cela lui valut bien des moqueries⁶³. Elle bénéficierait peut-être de plus de compréhension aujourd'hui.

Du point de vue psychologique, c'est une chose d'attribuer à un objet une valeur intrinsèque, et c'en est une autre de se contenter d'estimer et de protéger cet objet parce qu'il est utile – en d'autres termes, de savoir s'il s'agit bien d'un objet, ou d'un sujet. Reste que, même en s'en tenant au regard anthropocentrique et en refusant de reconnaître à la nature non humaine une valeur propre et donc un statut de sujet, on fait preuve d'étroitesse de vue en ne protégeant cette nature que pour son utilité. Car nos connaissances sont incomplètes, et peut-être qu'une espèce considérée

* La revue américaine *Annals of Improbable Research* a ainsi attribué à la Commission en 2008 son prix satirique « Ig Nobel » – la revue n'avait pas relevé que l'expression « dignité de la créature » n'était pas une création de la Commission fédérale.

comme sans importance se révélera-t-elle importante le jour où elle n'existera plus. On doit donc protéger la nature indépendamment de son utilité connue, au moins comme si elle avait une valeur intrinsèque.

Proposition 4.2 : Les entités naturelles telles que les écosystèmes, la diversité des espèces, la stabilité du climat, la beauté du paysage, etc., doivent être protégées indépendamment de leur utilité concrète (connue) pour l'humanité. La dignité de la créature doit être détachée du contexte de la technologie génétique.

V. DROITS ET DEVOIRS FONDAMENTAUX

Les droits fondamentaux définis dans les articles 7 à 36 de la Constitution fédérale, et l'obligation fondamentale postulée dans l'article 6, « Responsabilité individuelle et sociale », ne se réfèrent pas explicitement à l'environnement. De ce point de vue, la Constitution fédérale est conservatrice par rapport à d'autres constitutions étatiques, qui mentionnent un droit à une nature saine ou des droits fondamentaux pour la nature non humaine. Mais les droits fondamentaux évoqués dans la Constitution fédérale suisse concernent bien entendu aussi l'environnement, et ce dans deux directions. La manière dont les droits fondamentaux sont impliqués a une influence sur l'environnement. À l'inverse, l'état de l'environnement joue un rôle dans la manière dont les hommes peuvent exercer leurs droits fondamentaux.

DROIT À UN ENVIRONNEMENT SAIN

Les gens ont-ils besoin d'un droit fondamental à un environnement sain, parce que, dans un environnement détruit, tous les autres droits fondamentaux sont au minimum lésés? Les constitutions de nombreux États, dont celle du canton de Genève, reconnaissent un droit de ce type.

Le droit à un environnement sain fait depuis plus d'un demi-siècle l'objet de discussions au sein des Nations unies. En 1972, la déclaration de Stockholm avait mentionné ce droit, mais sans le proclamer. Cinquante ans plus tard, l'Assemblée générale de l'ONU votait, à l'unanimité moins 8 abstentions, une résolution qui postule un « droit à un environnement propre, sain et durable⁶³. » La résolution avait été présentée par cinq États, dont la Suisse⁶⁴. Elle ne crée pas de droit impératif.

Elle est formulée en termes concis et ne définit pas ce qu'est un « environnement propre, sain et durable ». Le rapporteur spécial

de l'ONU pour les droits humains et l'environnement a été plus concret. Il a posé seize principes, parmi lesquels la formation et l'éducation aux questions environnementales, l'évaluation des conséquences environnementales des projets, le droit de s'exprimer publiquement sur les décisions concernant l'environnement, l'application effective des normes environnementales aux acteurs publics et privés, la création d'un cadre juridique international efficient ou la protection de personnes particulièrement vulnérables au moyen de mesures supplémentaires⁶⁵.

Les déclarations régionales des droits humains d'Afrique, d'Amérique, du monde arabe et de l'Asie du Sud-Est mentionnent un droit fondamental à un environnement sain ; ce n'est pas le cas en revanche de la Convention européenne des droits de l'homme. En 2021, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a recommandé d'intégrer à la Convention européenne des droits de l'homme le droit à un environnement sain⁶⁶. Mais on est encore loin du compte⁶⁷.

Parallèlement à ces efforts politiques, on relève dans la jurisprudence un phénomène que l'on qualifie de *greening* des droits fondamentaux. Dans les tribunaux, l'idée s'impose peu à peu qu'un environnement sain est la condition même de la mise en œuvre des droits fondamentaux⁶⁸.

En 2021, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a enjoint au gouvernement fédéral de se donner des objectifs climatiques plus ambitieux. L'arrêt commence par la phrase : « La protection de la vie et de l'intégrité physique [...] inclut la protection contre des atteintes aux intérêts protégés par les droits fondamentaux entraînées par des dégradations de l'environnement⁶⁹. » Le Tribunal se référait notamment au droit à la liberté. L'usage de cette liberté par la génération actuelle se heurte selon lui à des « limites imposées par le droit constitutionnel », dans la mesure où il est associé à des émissions de CO₂ qui menacent la « liberté future⁷⁰ ». La Constitution allemande, le Grundgesetz, ne connaît pas le droit à un environnement sain, mais la Cour constitutionnelle fédérale a décidé, même en l'absence de cette mention, que le gouvernement fédéral avait l'obligation de protéger ses citoyens actuels, tout comme les générations futures, contre la crise climatique.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a jugé en 2024, dans l'affaire «Klimaseniorinnen c. Suisse» que la Suisse avait violé l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui mentionne le «droit au respect de la vie privée et familiale». L'article oblige les États à protéger en particulier les personnes vulnérables – dans ce cas précis, des femmes âgées – contre les conséquences du réchauffement climatique⁷¹.

Même la CEDH n'a pas osé introduire de son propre chef le droit à un environnement sain, comme l'a affirmé le président de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, Philipp Matthias Bregy, devant le Conseil⁷². L'arrêt mentionne explicitement le fait que la CEDH ne connaît pas de droit à un environnement sain. Mais la Cour donne un avis sur le point de savoir si l'état de l'environnement porte atteinte aux droits garantis par la CEDH⁷³.

Et elle répond : oui, il y porte atteinte.

Un droit à un environnement sain n'apporterait peut-être rien sur le plan juridique qui ne pourrait être déjà déduit du droit actuel⁷⁴, mais il donnerait tout de même de la clarté.

Proposition 5.1 : La Constitution fédérale reconnaît le droit à un environnement sain ou étend le droit existant à la vie et à la liberté personnelle (art. 10) de telle sorte qu'il inclue le droit à un environnement sain.

Si ce droit existait, il y aurait tout de même un risque qu'il demeure une «coquille vide», met en garde Francesca Magistro. Pour parer à ce danger, elle recommande d'étendre ce droit aux générations futures et de le dissocier d'une vision purement anthropocentrique⁷⁵.

DES DROITS FONDAMENTAUX POUR LA NATURE ET POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

La question de savoir si et dans quelle mesure la nature peut avoir des droits, c'est-à-dire être un sujet juridique, a elle aussi déjà un demi-siècle⁷⁶ et fait de nouveau ces derniers temps l'objet de débats intenses; c'est aussi le cas de la validité que devraient avoir les droits fondamentaux pour les générations futures et de la manière dont on pourrait les appliquer.

L'idée de reconnaître des droits aux animaux, aux végétaux, aux paysages ou à des écosystèmes entiers peut paraître curieuse. Mais d'ores et déjà, certains droits fondamentaux ne s'appliquent pas seulement aux êtres humains, mais aux personnes juridiques, c'est-à-dire aux entreprises, aux organisations ou aux organes de l'État.

Pour ce qui concerne les droits des générations futures, on peut argumenter que l'impératif de développement durable énoncé par la Constitution fédérale exige déjà que des droits de ce type soient respectés; le préambule parle de la «responsabilité à l'égard des générations futures». Il ne s'agit pas de dire que des personnes humaines qui ne sont pas encore nées et existeraient dans le futur jouiraient d'ores et déjà d'un droit à la vie. Il s'agit en revanche de reconnaître qu'elles auront un droit de ce type une fois qu'elles seront nées, ce qu'a fait le Cour constitutionnelle allemande. La distinction est importante, parce qu'un droit à la vie pour les générations futures qui s'appliquerait dès aujourd'hui entrerait en collision avec les droits reproductifs⁷⁷. La question qui se pose avant tout ici est celle de savoir comment les intérêts des générations futures pourraient être représentés à notre époque.

Proposition 5.2 : Il faut vérifier si le droit à la vie et à la liberté personnelle (art. 10 Cst.) doit être complété par la reconnaissance du fait que les générations futures auront elles aussi un droit à la vie et à la liberté.

OBLIGATIONS FONDAMENTALES

Avant même les droits fondamentaux, l'article 6 de la Constitution fédérale affirme un devoir fondamental: «Toute personne est responsable d'elle-même et contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'État et de la société.» Ce devoir fondamental pourrait être étendu à une obligation envers l'environnement et/ou les générations futures, comme le font les Constitutions des cantons de Glaris et d'Appenzell Rhodes-Extérieures⁷⁸. Mais cette considération découle elle aussi déjà des stipulations existantes et du commandement de durabilité.

Proposition 5.3 : L'obligation de responsabilité individuelle et sociale (art. 6 de la Constitution fédérale) est élargie à l'obligation d'avoir une action responsable à l'égard de l'environnement et des générations futures.

VI. PROPRIÉTÉ ET LIBERTÉ ÉCONOMIQUE

«La propriété est garantie» déclare de manière concise l'article 26 de la Constitution fédérale. On ne parle pas d'environnement ou de développement durable dans cet article. Or, comme l'écrit le juriste allemand Jens Kersten, la propriété est une «question écologique centrale⁷⁹». Cela vaut aussi pour la liberté économique (article 27).

GARANTIE DE LA PROPRIÉTÉ⁸⁰

La Constitution fédérale ne définit pas ce qu'est la propriété – on n'en trouve aucune définition claire dans tout le système du droit suisse. La plupart des gens, si on les interrogeait dans la rue, estimerait que cela va de soi : la propriété, c'est ce qui m'appartient, je peux en faire ce que je veux. Si je possède un verre de vin, je peux le boire ou le jeter contre le mur, cela ne regarde personne – mais si le mur et le sol en dessous ne m'appartiennent pas, je dois au moins les nettoyer. Et là, les choses deviennent de nouveau un peu plus complexes.

C'est dans cette acception quotidienne qu'on évoque fréquemment la propriété dans le débat politique, et au premier regard, le Code civil suisse la définit de la même manière : «Le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement, dans les limites de la loi⁸¹.» Mais justement : «dans les limites de la loi.»

Cette conception quotidienne de la propriété – le droit d'user ou d'abuser d'une chose, *jus utendi et abutendi re sua* – correspond au *dominium* du droit romain, le droit du maître de maison (*dominus*). Dans la Rome antique, ce droit se référait explicitement aux êtres humains, qui avaient ainsi le statut juridique de choses. La possibilité de posséder des humains, ou encore d'être possédé, a existé dans de nombreuses sociétés historiques. L'une des plus grandes conquêtes de la civilisation au cours des deux derniers siècles,

l'abolition de l'esclavage, a constitué une limitation du droit de propriété.

Les personnes humaines ne peuvent donc pas être une propriété – mais le sol peut-il l'être ? Oui. Cette idée est toutefois aussi étrangère à certaines cultures que, pour nous, la possession d'êtres humains et, chez nous aussi, ce que les propriétaires peuvent faire de leur sol est fortement réglementé. Les animaux peuvent-ils être une propriété ? Oui, mais du point de vue légal, ils ne sont quand même pas des choses⁸². L'eau ? Non. Mais les cantons confient l'utilisation de l'eau, comme source d'énergie, sous forme de concessions de longue durée à des entreprises du secteur de l'énergie⁸³. L'air, le vent ou le soleil ? Non. Mais en Irlande, ils sont propriété de l'État⁸⁴.

La propriété n'est pas un droit, mais un faisceau de droits se rapportant à une chose ou à un bien, par exemple le droit d'utiliser quelque chose, le droit de le consommer ou de le détruire, le droit d'offrir ou de vendre quelque chose, et le droit d'accorder ou de dénier des droits de ce type à d'autres personnes.

Il est fréquent que la propriété n'englobe qu'une partie de ces droits de libre disposition. Si je possède un animal, je n'ai pas le droit de le faire souffrir. Si je possède des terres, le cadastre indique si j'ai ou non le droit d'y construire, et s'il existe un droit de passage sur ces terres, je dois permettre à d'autres d'y pénétrer⁸⁵ ; de la même manière, je ne peux vendre une terre agricole que dans certaines limites. Si je suis propriétaire d'une maison classée bâtiment historique, je peux y loger ou y travailler, selon sa destination, mais je ne peux la transformer que dans certaines limites. Pour dire les choses brièvement : l'aspect extérieur ne m'appartient pas à moi, mais à la collectivité. La propriété du sol et des biens immobiliers doit en effet une bonne partie de sa valeur aux prestations publiques, par exemple la viabilisation d'un terrain par des voies de communication, des adductions d'eau, des systèmes d'assainissement ou des rattachements au réseau électrique. L'État a donc toute légitimité à réglementer l'utilisation de la propriété.

Le *dominium*, c'est-à-dire la propriété dont le *dominus* peut faire ce qu'il veut, s'oppose dans le droit romain au *patrimonium* – un concept de propriété qui était historiquement beaucoup plus répandu que le *dominium*. Il conçoit la propriété comme un prêt

à vie que l'on peut utiliser tout en le conservant et, à la rigueur, le faire prospérer pour le transmettre à la génération suivante⁸⁶. C'est en quelque sorte une conception de la propriété qui intègre le développement durable. On en trouve un écho aujourd'hui dans la Loi fondamentale allemande (art. 14) : « Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité⁸⁷. »

PROPRIÉTÉ OBLIGE

La Constitution fédérale ne mentionne la garantie de propriété que depuis 1969⁸⁸. Il y avait à l'époque des débats visant à compléter la garantie avec des clauses concernant la politique de propriété. Le projet de Constitution rédigé par la Commission d'experts de 1977 contenait un article sur la politique de propriété, avec 8 objectifs. Les trois premiers étaient les suivants : « Protéger l'environnement contre une utilisation excessive ou nuisant au bien commun » ; « Encourager une utilisation parcimonieuse du sol, un aménagement ordonné de la terre, des paysages et des tableaux urbains harmonieux » ; « préserver la singularité naturelle et culturelle du pays ». Les autres objectifs n'étaient pas directement écologiques, mais sociaux et économiques ; la politique de propriété devait par exemple « éviter une concentration excessive de patrimoine et de propriété foncière » et « lutter contre la recherche de profit économiquement ou socialement nuisible⁸⁹ ». Mais ces buts sociaux et économiques sont – tout à fait dans le sens de la pluridimensionnalité de la durabilité – aussi pertinents sur le plan écologique : un degré supérieur d'inégalité va de pair avec de plus fortes nuisances à l'environnement⁹⁰. Il n'y a rien d'étonnant à ce que ces clauses aient suscité la résistance des groupements économiques.

La conception ordinaire de la propriété est également trop courte sur un autre point. Elle part le plus souvent de l'idée que

* Kölz et Müller (1995 [1984]) prévoient eux aussi un article allant dans ce sens (art. 50), mais sans les objectifs, particulièrement controversés, de préservation d'une « concentration démesurée de richesse et de patrimoine foncier » et de lutte contre « la recherche de profit économiquement ou socialement nuisible ».

la propriété est individuelle et qu'elle est détenue ou bien par une personne naturelle ou juridique, ou bien par plusieurs personnes en parts. Mais cela n'a rien d'obligatoire. Historiquement, par exemple dans l'économie montagnarde, et notamment dans le droit du sol, la propriété commune joue jusqu'à nos jours un rôle significatif, avec l'*Allmende*, l'estive ou les *commons*, qui sont administrés par une communauté. Il y a des règles d'utilisation, mais pas de parts de propriété comme c'est le cas pour une société par actions. On peut aussi concevoir comme des propriétés communes des infrastructures publiques ou des biens environnementaux comme l'eau propre, la fonction protectrice d'une forêt, la biodiversité ou un beau paysage.

Dans la vie politique quotidienne, la propriété commune a du mal à s'imposer face à la propriété privée. Les intérêts privés sont plus concentrés et donc plus faciles à organiser que les intérêts publics. On l'a vu, par exemple, lors de la révision de la loi sur l'approvisionnement électrique en 2023. La proposition de prescrire l'installation de panneaux photovoltaïques dans les bâtiments neufs a été limitée aux grands édifices, sous prétexte qu'il s'agissait d'une intervention trop forte dans la propriété; dans le même temps, les clauses de protection de la nature ont été affaiblies pour les projets énergétiques*. La nature intacte, qui appartient à tout le monde, a été soumise à l'intérêt de la propriété individuelle.

Cette phrase sans fioritures, « La propriété est garantie », pourrait donc être étendue dans des directions différentes, en affirmant que la propriété oblige, par une politique de la propriété qui précise cette obligation, et avec la reconnaissance explicite des biens communs comme forme de propriété dotée d'une valeur identique sur le plan du droit.

* La modification de la loi sur l'approvisionnement électrique (numéro d'enregistrement 21.047), qui a été votée en juin 2024 prévoit – d'une manière très précaire – que pour 16 installations hydroélectriques désignées nommément, ainsi que pour les « installations solaires et éoliennes revêtant un intérêt national », l'« intérêt à leur réalisation prime en principe d'autres intérêts nationaux » (art. 9a [nouveau] alinéa 3, point d et alinéa 4, point c). Le Conseil des États voulait à l'origine autoriser les installations de production d'énergie même dans des zones répertoriées à l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP).

Du point de vue *juridique*, ce n'est pas nécessaire. Ce qui n'est pas fixé de manière explicite est, aussi bien, établi dans la pratique du droit. Les biens communs ne sont certes pas évalués au titre de la garantie de propriété, mais en tant qu'intérêt public, face au droit de propriété. En Suisse aussi, la propriété oblige.

C'est ce qu'a par exemple clairement affirmé la Cour fédérale dans un arrêt de 2023. La commune de Hochdorf, dans le canton de Lucerne, avait déclaré invalide l'initiative populaire municipale « Hochdorf se chauffe au renouvelable », parce qu'elle transgressait le droit de propriété en voulant prescrire aux propriétaires de maisons un chauffage renouvelable à partir de 2030 – ce qui aurait signifié que certains chauffages auraient dû être remplacés avant la fin de leur vie. La Cour fédérale a au contraire estimé que la garantie de propriété ne préservait la propriété « que dans les limites qui lui sont fixées, dans l'intérêt public, par l'ordre juridique. » La prescription de remplacer des chauffages non renouvelables était proportionnée si les propriétaires étaient indemnisés⁹¹.

Sur le plan *politique*, il pourrait être avantageux que ce qui vaut implicitement soit explicitement établi dans la Constitution, ou que les biens communs soient considérés comme une propriété et donc terminologiquement assimilés à la propriété privée.

Proposition 6.1 : Le droit fondamental à la propriété est au moins complété par l'ajout : « Propriété oblige [envers autrui et envers l'environnement] » (de manière analogue à l'article 14 de la Loi fondamentale allemande), ou bien l'on crée un article supplémentaire intitulé « politique de la propriété » visant à une utilisation écologiquement, socialement et économiquement durable de la propriété (de manière analogue à ce que prévoyait l'article 30 du projet de Constitution en 1977).

Proposition 6.2 : Le droit à la propriété doit être défini de telle sorte que la propriété commune de la population sur les valeurs naturelles et idéelles, ainsi que sur les infrastructures publiques (*commons*) ait la même valeur que la propriété individuelle.

LIBERTÉ ÉCONOMIQUE

Ce qui a été dit pour la garantie de propriété vaut également pour la liberté économique. Elle est définie dans l'alinéa 2 de l'article 27: « Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice. »

Les dérogations au principe de liberté économique ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons (art. 94 alinéa 4 Cst.). La liberté économique est ainsi mieux protégée que d'autres droits fondamentaux qu'une loi suffit à limiter (art. 36 Cst.).

Comme la propriété, l'activité économique produit des effets considérables sur la société. Elle aussi engendre des obligations – ou devrait en engendrer.

Le projet de Constitution de 1977 prévoyait, outre un article intitulé « politique de la propriété », un autre intitulé « politique économique »: « L'État vise un ordre d'économie de marché qui tienne compte des obligations⁹². » La politique économique devrait selon ce texte « encourager un développement économique équilibré », et « protéger l'environnement dans le cadre de l'aménagement du territoire », « assurer l'approvisionnement du pays en énergie, en biens et en prestations de service » de première nécessité » ou encore « veiller à une utilisation économe des matières premières et de l'énergie ». Une variante du projet exprime l'idée que l'État peut « intervenir dans le cours de l'économie et établir des planifications économiques si les objectifs l'exigent. »

Alfred Kölz et Jörg Paul Müller ont en outre proposé dans leur projet de Constitution de tenir compte « des problèmes particuliers des pays en développement », considérés comme un objectif de la politique économique, et que la Confédération devait « promouvoir les techniques de production qui permettent [...] d'économiser les matières premières et de récupérer les matériaux », de « promouvoir la production de biens d'utilisation courante durables⁹³ ».

L'article proposé était clairement une contre-proposition à la « doctrine Friedman » néolibérale conçue par l'économiste de Chicago Milton Friedman, doctrine qu'il avait résumée en 1970 dans la formule « The business of business is business » et dont l'ascension politique a commencé au cours de la décennie suivante.

La Constitution fédérale en vigueur n'a pas d'article concernant la politique économique^{*}. La Confédération peut certes « légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées » (art. 95 alinéa 1 Cst.), mais l'économie n'est pas obligée de suivre un objectif déterminé. On ne trouve trace de l'idée que l'économie porte une responsabilité que dans la phrase selon laquelle la Confédération et les cantons « contribuent, avec le secteur de l'économie privée, à la prospérité et à la sécurité économique de la population » (art. 94, alinéa 2 Cst.).

Avec l'impératif de durabilité et le principe de précaution, la Constitution fédérale oblige au fond de manière suffisante la Confédération à s'efforcer de mettre en place une économie circulaire, au sens strict du terme, c'est-à-dire une économie qui minimise la consommation des ressources et la production de déchets, non pas en premier lieu au moyen du recyclage, mais par le biais de l'évitement de la consommation et de la réutilisation. La Confédération n'aurait même pas à faire usage de son droit constitutionnel de s'écarter du principe de la liberté économique (art. 94, alinéa 4 Cst.) pour imposer le respect des limites écologiques. Elle n'a pas besoin non plus pour cela de soupeser les différents intérêts, écrit Dunia Brunner dans sa thèse, car le respect des limites fondées sur les réalités physiques de la biosphère ne constitue pas un écart à la liberté économique : il est inhérent à l'activité économique elle-même⁹⁴.

Avec l'application, décidée en mars 2024, de l'initiative parlementaire « Développer l'économie circulaire⁹⁵ » dans la loi sur la protection de l'environnement, le Parlement accomplit un pas important dans la direction d'une économie circulaire – mais ce

* On trouve aujourd'hui dans la Constitution du canton de Genève un article constitutionnel qui fixe les principes de la politique économique (art. 185) : « L'État crée un environnement favorable à une économie libre, responsable, diversifiée et solidaire. »

n'est justement qu'un pas. Le texte de loi comprend toutefois de nombreuses clauses qui donnent au Conseil fédéral le pouvoir de ne pas agir de manière contraignante.

Le projet, non retenu, d'une nouvelle Constitution pour le canton du Valais prévoyait que le canton et les communes préservent « les intérêts de l'économie locale » et encouragent « les chaînes courtes de création de valeur » ; différents cantons disposent de programmes visant à encourager une « économie de proximité⁹⁶ ».

Une régionalisation de l'économie présenterait des avantages économiques, écologiques et sociaux. Premièrement, l'économie serait moins vulnérable aux perturbations des flux mondiaux de marchandises, tels ceux que peuvent provoquer les pandémies, les baisses du niveau des eaux dans le Rhin, un blocage du canal de Suez, l'éruption d'un volcan qui bloquerait les déplacements aériens, ou encore les guerres. Deuxièmement, la demande de prestations dans le domaine du transport des marchandises diminuerait. Et troisièmement, l'économie serait mieux ancrée dans la vie sociale et mettrait en valeur la fonction du travail comme voie de participation sociale.

Proposition 6.3 : La Constitution fédérale définit une politique économique qui s'efforce d'épargner l'environnement et d'être utile à la collectivité (de manière analogue à l'article 31 du projet de constitution de 1977 ou à l'article 44 de Kölz et Müller). Dans la mesure où les buts du développement économique, et plus précisément ceux liés au développement durable, l'exigent, la Confédération intervient dans la marche de l'économie.

Proposition 6.4 : La politique économique de la Confédération encourage une économie de proximité avec des chaînes de création de valeur courtes.

* Le concept d'économie de proximité a été forgé par l'historien français Fernand Braudel. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) de la République française (République française, 2010, p. 1-5) le définit comme suit : « L'économie de proximité se définit d'abord comme un mode d'organisation de l'économie autour de la relation directe : relation des entreprises avec les consommateurs, relations entre entreprises, ancrage dans la vie locale. Son objectif est d'augmenter le bien-être en valorisant le territoire par les acteurs qui l'habitent et pour eux. Elle se définit ensuite par son rapport au développement local. [...] Elle est également source d'emplois induits et renforce la vitalité du territoire ».

PUBLICITÉ ET OBSOLESCENCE PROGRAMMÉE

La publicité est un moteur important pour une économie non durable. Le projet de Constitution de 1977 prévoyait un article « Protection des consommateurs » : « La loi protège les consommateurs et fixe des limites à la publicité⁹⁷. »

L'article 97 de la Constitution fédérale oblige la Confédération à protéger les consommatrices et les consommateurs, mais ne dit pas de quoi il faut les protéger. On pourrait très bien comprendre qu'il s'agit de la publicité. La Cour fédérale a constaté que les interdictions de publicité commerciale étaient aussi admissibles pour des raisons privées, afin de protéger la population de la « pollution visuelle » et des conséquences de la publicité telles que « la surconsommation, l'obsolescence programmée et le surendettement⁹⁸. »

La lutte contre l'obsolescence programmée* et pour un droit à la réparation pourrait être d'autres objectifs de la protection des consommateurs. C'est ce qu'a décidé le Parlement européen en avril 2024⁹⁹, alors que l'application de l'initiative parlementaire « économie circulaire » donne au Conseil fédéral la possibilité de fixer des règles sur « la valorisation ainsi que la durée de vie, la disponibilité des pièces détachées et la réparabilité des produits¹⁰⁰ ».

Proposition 6.5 : La protection des consommatrices et consommateurs (art. 97 Cst.) doit être élargie à la protection contre la publicité excessive (cf. Expertenkommission 1977a, art. 33) et l'obsolescence programmée, ainsi qu'au droit à la réparation.

AGRICULTURE

Dans toute la section « économie » de la Constitution fédérale (articles 94 à 107), il n'existe de définitions explicites de l'environnement que dans les articles 104, « Agriculture », et 104a,

* Par « obsolescence programmée », on entend des stratégies visant à donner forme aux produits de telle sorte que les consommatrices et consommateurs les remplacent très rapidement – cela va des faiblesses des matériaux sciemment intégrées au changement rapide des modes cf. Slade 2006.

« Sécurité alimentaire ». Tous deux sont dus à des contre-projets à des initiatives populaires de l'Union suisse des paysans*.

Les articles exigent une « production durable » dans l'agriculture ; on accorde à la durabilité le même rang qu'à l'orientation sur le marché.

L'article 104, alinéa 1, définit trois buts pour l'agriculture : elle doit contribuer à « la sécurité de l'approvisionnement de la population », à la « conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural » et à l'« occupation décentralisée du territoire ». Ici, la Constitution fédérale reconnaît donc pour ce qui concerne l'agriculture ce que l'article sur la politique économique du projet de Constitution de 1977 voulait reconnaître pour l'ensemble de l'économie : que l'enjeu va au-delà de l'activité économique. « Les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux » sont encouragées au moyen de « mesures incitatives présentant un intérêt économique » et l'environnement est protégé « contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'engrais, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires (art. 104, alinéa 3).

Conformément à l'article 104a, la Confédération crée en outre les conditions de « la préservation des bases de la production agricole », une « production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente » et « une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources ». Les relations commerciales transfrontalières doivent contribuer « au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. » Cette définition s'exprime par exemple dans les contrats commerciaux.

L'agriculture n'est pas uniquement le seul secteur économique auquel la Constitution fédérale fixe des objectifs environnementaux ;

* L'article 104 était le contre-projet direct à l'initiative populaire « pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement » (FF 1992 VI 284), voté le 9 juin 1996. L'article 104a était le contre-projet direct à l'initiative populaire « pour la sécurité alimentaire » (FF 2015 5273), voté le 24 septembre 2017. Cette initiative populaire était déjà dans une certaine mesure un contre-projet de l'Union suisse des paysans contre une proposition d'initiative formulée par un groupe réuni autour d'un homme, Rudolf Joder, qui était à l'époque conseiller national UDC de Berne, qui voulait établir un taux fixe d'auto-approvisionnement.

elle est également la seule à être soumise à une obligation d'orientation vers le marché, et ce à deux reprises, dans les articles 104 et 104a¹⁰¹. Le mot « marché » n'apparaît nulle part ailleurs dans toute la Constitution fédérale¹⁰². Si c'est précisément l'agriculture qui doit s'orienter vers le marché, cela tient au fait qu'avant l'introduction du système de paiement direct en 1993, elle était fortement dirigée par l'État, ce qui ne cessa de provoquer des surproductions et des hausses de prix. Selon la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États, « orienté vers le marché » signifie simplement « non dirigé par l'État¹⁰³ ».

Mais la dichotomie entre « l'orientation vers le marché » et « la direction par l'État » induit en erreur. L'autosuffisance ou l'agriculture solidaire ne répondent ni à la première orientation ni à la seconde. Les deux formes pourraient prendre de l'importance en temps de crise. L'orientation vers le marché retenue aux articles 104 et 104a n'est pas dirigée contre de telles formes de production, mais ces définitions sont aujourd'hui obsolètes et trompeuses.

Proposition 6.6 : L'orientation sur le marché mentionnée à l'article 104 alinéa 1 et à l'article 104a lettre c de la Constitution fédérale est obsolète et peut être rayée.

Si l'objectif de durabilité fixé par les articles 104 et 104a n'est pratiquement pas mis en œuvre aujourd'hui – l'agriculture est le principal responsable de la disparition des espèces –, cela tient à l'énorme pression qu'est capable d'exercer cette branche pour défendre ses intérêts et à la puissance immense de son union professionnelle. On voit ici avec une singulière clarté que la base constitutionnelle est bonne, mais que la mise en œuvre est défailante. Pour mettre l'agriculture sur un cap compatible avec l'environnement, on n'a pas besoin d'une modification du texte constitutionnel, mais de l'application des règles existantes.

La souveraineté alimentaire est tributaire d'une compréhension globale de la durabilité qui tienne compte de ses dimensions sociale et culturelle, un concept développé par le mouvement mondial de la petite paysannerie La Via Campesina dans les années 1990. L'Assemblée générale des Nations unies a fait sien ce concept en 2018 et le définit comme le « droit des peuples de définir leurs systèmes alimentaires et agricoles et le droit à une

alimentation saine et culturellement appropriée produite avec des méthodes écologiques et durables respectueuses des droits de l'homme¹⁰⁴. » L'Équateur, la Bolivie, le Venezuela, le Népal, le Mali, l'Égypte et le Sénégal ont ancré la souveraineté alimentaire dans leurs constitutions.

Une initiative populaire lancée par le syndicat des petites paysannes et petits paysans Uniterre a voulu inscrire la souveraineté dans la Constitution fédérale; cette proposition a été clairement rejetée en 2018¹⁰⁵. Auparavant, le Parlement suisse avait rejeté plusieurs avancées en direction d'un ancrage de la souveraineté alimentaire, initiatives qui venaient en majorité, mais pas exclusivement, de la gauche¹⁰⁶. Le canton de Berne avait lui aussi défendu la souveraineté alimentaire au moyen d'une initiative déposée par un canton¹⁰⁷.

Proposition 6.7 : La sécurité alimentaire mentionnée dans l'article 104a de la Constitution fédérale doit être élargie à la souveraineté alimentaire.

METTRE SENS DESSUS DESSOUS LA CONCEPTION DE L'ÉCONOMIE

Administrer, c'est tirer le meilleur des ressources existantes et les gérer en bons père et mère de famille. Mais on a vu s'installer dans la politique économique – et plus précisément dans le domaine de l'énergie et des transports – une attitude consistant à dire : l'économie a besoin de telle et telle ressource, que l'État doit si possible mettre à disposition en quantité suffisante. C'est une inversion de ce que signifie à l'origine le mot « économie », et cela a transformé en moteurs de croissance des clauses constitutionnelles qui devaient être des clauses de sobriété.

Le constitutionnaliste Bernd Marquardt estime donc aussi que les difficultés auxquelles nos sociétés sont confrontées quant au concept de durabilité tiennent « moins à une complexité particulière du concept de développement durable, ou au fait qu'il aurait des contours flous, qu'au fait délicat qu'il touche les fondements de la culture de la Révolution industrielle¹⁰⁸ ».

VII. SOBRIÉTÉ ET SPIRALE INTÉGRÉE DE LA CROISSANCE

Il n'y a pas de durabilité sans sobriété. Avec l'efficacité et la substitution, ou consistance, la sobriété est l'une des trois stratégies visant à économiser les ressources. L'efficacité signifie faire la même chose avec moins de ressources*. La substitution signifie faire la même chose avec d'autres ressources. La sobriété signifie faire moins.

En pratiquant un raccourci, on assimile souvent la sobriété au renoncement, et on l'exclut ainsi du débat politique. Les perspectives énergétiques de la Confédération¹⁰⁹, sur lesquelles se fonde la « stratégie climatique à long terme » du Conseil fédéral¹¹⁰, ne prévoient pas la sobriété, et c'est une décision volontaire des offices fédéraux commanditaires¹¹¹.

La sobriété n'est pas seulement autre chose que le renoncement, c'est parfois son contraire. Une politique de sobriété vise à mieux satisfaire les besoins en faisant moins de dépenses – d'énergie, de matériaux, de transports, etc. La sobriété, c'est l'efficacité pensée en termes systémiques.

SOBRIÉTÉ ET SOBRIÉTÉ MAL COMPRISE

Autant le débat politique redoute d'aborder le thème de la sobriété, autant il est familier à la Constitution fédérale. Le sol et l'eau doivent être utilisés de manière « judicieuse et mesurée »

* « Efficacité » peut aussi signifier faire beaucoup plus avec un peu plus de ressources, ce qui n'amoindrit naturellement pas la charge. De fait, les utilisations de l'énergie n'ont cessé de gagner en efficacité au fil de l'histoire de la technique, et la consommation d'énergie a presque toujours augmenté, et non baissé, dans le même temps. La stratégie de la substitution conduit elle aussi trop souvent à ce qu'une ressource nouvelle ne soit pas consommée à la place de l'ancienne, mais s'ajoute à elle. Cf. Hänggi 2019, p. 121-151.

(art. 75 et 76 Cst.), et l'énergie doit l'être de manière « économe » (art. 89 Cst.); la proportion de résidences secondaires est limitée (art. 75 b Cst.) et la capacité des routes de transit dans l'espace alpin ne peut pas être augmentée (art. 84 Cst.) (les deux derniers exemples sont dus à des initiatives populaires). La limitation de la dette (art. 126 Cst.) est elle aussi, dans un certain sens, un instrument de sobriété.

La Constitution fédérale contraint dans plusieurs articles la Confédération et les cantons à mettre à disposition quelque chose de « suffisant ». L'État est tenu de garantir la satisfaction des besoins importants. L'État n'a toutefois aucun devoir de fournir le superflu. C'est conforme au développement durable dans l'acceptation du rapport Brundtland, au centre de laquelle figurent les besoins fondamentaux.

L'article 19 de la Constitution fédérale exige un « enseignement de base suffisant », l'article 92 un « service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunication [...] à des prix raisonnables », l'article 117a « des soins médicaux de base suffisants et de qualité ». Dans les articles consacrés à l'énergie et aux transports qui comportent le mot « suffisant », l'expression « de base » manque à chaque fois : l'article 81a demande « une offre suffisante de transports publics par rail, route, voie navigable et installations à câbles [...] dans toutes les régions du pays », l'article 83 « une infrastructure routière suffisante dans toutes les régions du pays » et l'article 89 « un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement¹¹² ».

Bien entendu, le qualificatif « suffisant » devrait aussi s'appliquer à l'offre de base dans le domaine de la politique des transports et de l'énergie. Le Conseil fédéral écrit ainsi dans son « message sur la loi relative à l'énergie » que l'adjectif « suffisant » ne se rapporte « pas [à] la couverture de tous les besoins, mais uniquement à ceux qui restent lorsque le gaspillage de l'énergie a été supprimé et que les mesures d'économie agissent¹¹³. »

On avait oublié ces mots à l'automne 2022 quand, dans la situation politique tendue qui s'était installée depuis l'attaque de la Russie contre l'Ukraine, sur la base d'un rapport alarmiste de la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) publiée l'année précédente¹¹⁴ et de l'arrêt de plus de la moitié des centrales nucléaires

françaises, s'installa une panique générale à propos des « défaillances de l'approvisionnement électrique ».

Le Conseil fédéral promulgua ainsi un décret d'urgence sur la base duquel, « compte tenu de la menace directe de grave pénurie d'approvisionnement électrique¹¹⁵ », il donna une autorisation provisoire d'exploitation d'une centrale électrique au gaz à Birr, dans le canton d'Argovie, et prit d'autres mesures d'urgence.

L'autorisation d'exploitation avait déjà expiré quand le Tribunal administratif fédéral donna suite à une plainte et adressa au Conseil fédéral un blâme sans ambiguïté. On ne pouvait pas parler, affirma-t-il, d'une « grave situation de pénurie » au cours de l'hiver 2022-2023. Le permis d'exploitation de la centrale de réserve avait selon lui été accordé de manière illégale¹¹⁶.

Cette histoire illustre la manière dont la pratique politique interprète la nécessité d'avoir un approvisionnement énergétique suffisant : comme le devoir qu'a l'État de répondre à toute demande diagnostiquée, qu'il s'agisse du besoin d'énergie d'un hôpital ou de celui d'un parc de loisirs. Dans l'esprit de l'article de la Constitution concernant l'énergie – interprété comme l'avait à l'époque expliqué le Conseil fédéral dans son message –, on aurait d'abord dû mettre un terme au gaspillage et économiser avant de chercher des réserves de production.

Aujourd'hui, la politique de l'énergie et celle des transports fonctionnent de telle sorte que l'Administration fédérale fait élaborer des scénarios sur l'évolution future de la demande et s'en sert ensuite pour orienter la planification de son offre. Mais, comme toute demande sur le marché crée sa propre offre, de tels scénarios sont au bout du compte des prophéties autoréalisatrices.

* Le rapport de l'EiCom mettait en garde contre un sous-approvisionnement de quarante-sept heures en cas de *worst-case scenario* (EiCom 2021, p. 10). Beaucoup de médias ont rétorqué qu'il ne s'agissait pas du scénario *worst-case*, mais de celui auquel on pouvait s'attendre. Suivit, après l'attaque de la Russie contre l'Ukraine, en février 2022, une forte augmentation des prix de l'énergie ; de plus, au cours de l'été, plus de la moitié des centrales nucléaires françaises ont été mises en maintenance. Cette panique de la pénurie profita à la droite politique, et si la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga eut recours aux mesures légales d'urgence, cela tenait aussi à la peur de perdre le référendum sur la loi sur la protection du climat, en juin 2023, en cas de pénurie effective d'électricité.

L'exigence de sobriété, celle d'une offre suffisante, s'inverse quand on se méprend ainsi à son sujet et devient en réalité une formule de l'insuffisance.

Selon l'article sur l'énergie, l'approvisionnement énergétique doit aussi être « économique ». Dans le débat politique, on le comprend souvent dans le sens que l'énergie doit être aussi bon marché que possible¹¹⁷. Cela aussi est faux, car, compte tenu de ses coûts externes, si l'énergie est antiéconomique, ce n'est pas parce qu'elle est trop chère, mais parce qu'elle est trop bon marché. L'exigence formulée par l'article sur l'énergie, au même rang que l'approvisionnement suffisant, d'une « consommation d'énergie économe et rationnelle » est conçue dans la pratique, quand on en prend connaissance, comme une exigence d'efficacité et non de sobriété.

Proposition 7.1 : Les stipulations de la Constitution fédérale, qui concernent l'énergie, les transports et d'autres infrastructures, doivent être interprétées dans leur intention originale, c'est-à-dire comme visant à satisfaire les besoins *fondamentaux*.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, UN PROPULSEUR DE LA CROISSANCE

L'un des plus grands propulseurs d'une croissance particulièrement intensive en consommation de ressources est l'aménagement du territoire. C'est lui qui détermine quelle distance il faut parcourir pour satisfaire les besoins du quotidien.

En Suisse, l'aménagement du territoire est du ressort des cantons, mais c'est la Confédération qui en définit les principes. Son but est « une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire¹¹⁸ » (art. 75 alinéa 1 Cst.). Cette définition de la sobriété est négligée de manière éclatante dans une Suisse mitée par les constructions. Pour le juriste environnemental Alain Griffel, l'aménagement du territoire est « le parfait exemple de la non-application du droit environnemental¹¹⁹. »

On ne réfléchit pratiquement pas aujourd'hui au fait que l'aménagement du territoire concerne non seulement et de manière immédiate l'utilisation des sols, mais qu'il joue aussi, indirectement, un rôle décisif sur la manière dont les gens et les marchandises se déplacent dans l'espace. Les tentatives pour réduire la pollution due au trafic touchent essentiellement, par le biais des normes d'émissions et autres, les véhicules, en deuxième lieu les infrastructures du trafic, mais pratiquement pas l'aménagement du territoire. Un bon aménagement veille à obtenir de courtes distances entre les lieux d'habitation, les lieux de travail, les possibilités de faire ses courses et les offres de loisirs – dans le langage des sciences de la circulation : une « accessibilité » élevée. Elle permet une grande mobilité avec peu de circulation^{*}.

En matière d'aménagement du trafic et du territoire, le point décisif, ce sont les vitesses. Le temps que les gens passent en moyenne en déplacement est plus ou moins constant^{**}. Une accélération du trafic a donc pour conséquence que l'on parcourt de plus longs chemins. Depuis que la Confédération a promulgué, en 1932, la première loi fédérale sur la circulation des motocyclettes et des vélos¹²⁰, l'aménagement du trafic s'est essentiellement orienté sur la voiture^{***}. Tout cela a fait perdre drastiquement en mobilité les participantes et participants les plus faibles de la circulation,

* « Mobilité » et « circulation » sont très souvent utilisés comme des synonymes dans le débat politique, médiatique et même scientifique, mais ne désignent pas la même chose. C'est précisément face à un concept de la durabilité dont le cœur est la satisfaction des besoins dans certaines limites que cette distinction devrait être centrale. La mobilité est la capacité de satisfaire des besoins liés à des changements de lieu (cf. Becker 2016, p. 17).

** Les sciences du déplacement parlent de « budget constant de temps de voyage ». Pour ce qui concerne la Suisse, c'est l'Office fédéral de la statistique qui liste périodiquement les « temps de déplacement » au cours du micro-recensement « mobilité et transports ».

*** Dans un premier temps, il n'y eut aucune espèce de limitation de vitesse pour les véhicules. Il a fallu attendre la loi fédérale sur la circulation routière (SVG) de 1958 pour que soit décidée – contre la volonté du Conseil fédéral – de vitesses maximales, après que le nombre des personnes tuées au cours d'accidents de la circulation avait dépassé le seuil des 1 000 annuels (Rausch 2019). Le traitement de faveur accordé à l'automobile s'exprime entre autres dans le fait que les articles sur les transports publics (art. 81a) et les chemins et sentiers pédestres et voies cyclables (art. 88) n'ont été intégrés à la Constitution fédérale, respectivement, qu'en 2014 et 2018, et tous deux sur la base de contre-projets à des initiatives populaires (FF 2013 4191 et FF 2018 1459). Auparavant, les lignes de chemin de fer n'avaient été que sommairement mentionnées dans l'article 87 comme moyen de transport alternatif.

à savoir les enfants, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap. Une telle politique de la circulation va à l'encontre du préambule de la Constitution, selon lequel « la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres. » Avec l'accélération du trafic, non seulement routier, mais aussi ferroviaire, les trajets sont devenus plus longs et la mobilité est devenue plus coûteuse pour tous. En 1912, un foyer suisse consacrait en moyenne 1,9 % de son budget aux frais de mobilité ; en 2021, alors que les revenus des ménages étaient bien supérieurs, ce chiffre s'élevait à 6,8 %¹²¹. Cette évolution n'est bonne ni du point de vue écologique ni des points de vue social et économique¹²².

Proposition 7.2 : L'article 75 de la Constitution fédérale, « Aménagement du territoire », doit être complété par les buts d'un bon dosage de techniques, de chemins courts et de hauts niveaux d'accessibilité, y compris pour les gens en situation de handicap, pour les enfants et pour les personnes âgées.

OUVRAGES PUBLICS ET TRANSPORTS

À la section « Environnement et aménagement du territoire » succède la section « Travaux publics et transports » (art. 81-88) qui, contrairement à ce qu'indique son titre assez large, régule presque exclusivement les transports sur terre. Dans toute cette section très importante, l'environnement n'est mentionné qu'à deux reprises. Les articles 86, alinéa 3, point c et 87 b, point a, régissent les contributions aux « ouvrages de protection contre les sinistres dus aux éléments naturels et aux mesures de protection de l'environnement et du paysage que la circulation routière rend nécessaires » et aux « mesures de protection que le trafic aérien rend nécessaire ». Le commandement de durabilité vaut aussi, bien entendu, pour les transports, sans qu'ils soient de nouveau explicitement nommés, mais l'absence de considérations sur l'environnement est ici très frappante.

On cherche aussi en vain, dans toute cette section, la désignation d'un but que devraient remplir les travaux publics. L'article 81 stipule uniquement qu'ils doivent être menés « dans l'intérêt du pays ou d'une grande partie de celui-ci ». Le but des travaux publics devrait être de permettre autant que possible la satisfaction des besoins fondamentaux des hommes et de l'économie d'une manière qui épargne les ressources dans la plus grande mesure possible.

Proposition 7.3 : Dans l'article 81 de la Constitution fédérale, les travaux publics doivent être orientés vers la satisfaction des besoins fondamentaux et l'utilisation économe, et organisés de telle sorte qu'ils épargnent les ressources dans leurs effets directs aussi bien qu'indirects.

Alors que l'article 89 de la Constitution fédérale réclame une « consommation économe et rationnelle de l'énergie », il n'est jamais fait mention de « transports économes et rationnels ». Et alors que les économies d'énergie sont un sujet de débat, même si c'est uniquement par le biais de l'efficacité et non par le biais de la sobriété, sujet auquel l'Office fédéral de l'énergie consacre par exemple son programme SuisseÉnergie, l'idée de transports économes est un sujet pour lequel personne n'est compétent.

Il existe dans le domaine des transports une définition très concrète et active de la sobriété. L'article 84, « Transit alpin », alinéa 3, interdit d'augmenter la capacité des routes de transit. Il serait judicieux d'étendre cette mesure à l'ensemble du trafic routier et aérien*.

Cette clause, pourtant très claire, n'est pas respectée non plus. Le deuxième tunnel autoroutier du Saint-Gothard, que la Confédération construit actuellement, augmente tout naturellement la capacité

* Le Canton de Zurich connaît une clause constitutionnelle allant dans le sens opposé, remontant à une initiative populaire par l'UDC, votée en 2017 : « Le canton veille à garantir l'existence d'un réseau routier cantonal performant pour le trafic routier privé. Une réduction de la performance sur certains tronçons doit au minimum être compensée dans le réseau routier environnant » (art. 104, alinéa 2^{bis}). Cette clause s'oppose à une politique des transports orientée vers la sobriété, telle qu'aimeraient la suivre, en particulier, les villes de Zurich et Winterthur.

de transit alpin, même si l'État déclare ne vouloir ouvrir qu'un seul des deux boyaux au trafic.

Proposition 7.4 : L'interdiction d'accroître les capacités de la circulation doit être étendue à l'ensemble de l'infrastructure des déplacements, transports terrestres et aériens. Les capacités des transports publics ne sont augmentées que dans la mesure où, simultanément, les capacités de l'infrastructure des transports individuels motorisés sont réduites. Les surcapacités du réseau routier national sont démantelées.

Une promotion des modes économiques régionaux (économie de proximité, cf. proposition 6.4) diminuerait la demande de prestations dans le transport de marchandises.

Depuis 2018, les modes de transport les plus sobres, à savoir la marche et le vélo, jouissent de la protection de la Constitution (art. 88, « Chemins et sentiers pédestres et voies cyclables »). Il n'en reste pas moins que les modes de déplacement appelés « transports lents¹²³ » ne sont pas perçus comme étant d'un niveau équivalent aux transports individuels publics et privés motorisés. Il ne suffit pas de réserver des voies aux déplacements à pied et à vélo : les moyens de transports physiquement plus faibles que les modes motorisés ont besoin d'une protection particulière.

Proposition 7.5 : Les déplacements à pied et à vélo doivent être traités comme des modes de déplacement à part entière. Les modes de déplacement physiquement plus faibles ont besoin de protection contre les plus forts. À l'intérieur des localités, la circulation des piétons a la priorité.

FINANCEMENT DES DÉPLACEMENTS

Le financement des infrastructures des transports occupe beaucoup de place dans la section « Travaux publics et transports ». L'article 86, en particulier, « Utilisation de redevances pour des tâches et des dépenses liées à la circulation routière », ne porte pas seulement un très long titre, mais règle aussi des détails qui devraient être réglementés au niveau de la loi. C'est un indice du degré de politique qui accompagne les débats sur le financement des transports.

Pour autant que la Confédération ait la compétence sur ces questions, les infrastructures du transport terrestre sont financées avec un fonds principalement alimenté par des taxes sur les carburants (art. 86, alinéa 2). Abstraction faite de la redevance sur la circulation des poids lourds (art. 85) et de la vignette autoroutière (art. 85a), l'utilisation des routes est exempte de taxe (art. 82 alinéa 3¹²⁴). L'exemption de taxe sur l'utilisation des routes est toutefois soumise à une pression politique; le Conseil fédéral aimerait l'abolir¹²⁵, et des organisations écologistes plaident pour l'introduction d'une «tarification de la mobilité¹²⁶» – le nom est erroné, car c'est la circulation, et pas la mobilité, qui doit être tarifée.

Que l'espace public soit pareillement ouvert à tous est un bien important d'un point de vue sociopolitique. Il est toutefois contre-carré par le fait que des fractions importantes de l'espace public sont aujourd'hui réservées aux véhicules motorisés. Du point de vue de la mobilité, la plus grande prudence est donc de mise face à l'idée d'une suppression de l'exemption de taxe.

D'une part, suivant la manière dont on débat de la «tarification de la mobilité», des tarifs échelonnés devraient rendre l'utilisation des infrastructures de transport plus efficace. Or une augmentation de l'efficacité signifie une augmentation de la capacité, ce qui signifierait par conséquent une augmentation du trafic*.

Deuxièmement, une «tarification de la mobilité» entraînerait un financement des infrastructures routières conforme au principe de pollueur-payeur. Mais si l'on reconnaît que les voies de circulation induisent toujours aussi une certaine contrainte de les utiliser, ce ne sont pas les automobilistes qui en portent la responsabilité, mais l'État, car c'est lui qui construit les routes**.

* Londres ou Stockholm sont souvent présentés comme des exemples positifs de villes dans lesquelles des redevances routières auraient nettement réduit la circulation – et c'est effectivement le cas. Cependant, ces systèmes ne sont pas orientés vers une meilleure utilisation des capacités, mais vers une réduction du trafic.

** Fait intéressant, même les partisans de la circulation automobile utilisent comme argument l'idée que certaines personnes sont tributaires de la voiture, reconnaissant par là même, dans un vif contraste avec le pathos de liberté déployé par la publicité européenne, que le système des transports implique des contraintes.

Troisièmement, un système de tarification différenciée établit une distinction entre les usagers de la route plus importants et ceux qui le sont moins. Qui veut payer moins doit se rabattre sur les heures creuses ou sur les itinéraires moins attractifs afin que ceux qui sont prêts à payer puissent se déplacer plus rapidement. Ce n'est pas socialement viable*.

Proposition 7.6 : L'exemption de taxe sur l'utilisation des routes doit être conservée.

Une véritable transition vers des transports durables, c'est-à-dire plus de mobilité avec moins de trafic, réduirait les besoins d'espaces dédiés à la circulation. Un avenir marqué par des précipitations plus fréquentes et plus abondantes nécessite davantage de surfaces non imperméabilisées dans lesquelles l'eau peut s'infiltrer, ce qui serait également bénéfique pour la biodiversité. À l'avenir, il faudra démanteler certaines routes, mais ce démantèlement ne figure pas aujourd'hui dans les missions qui doivent être financées conformément à l'article 86, paragraphe 3.

Proposition 7.7 : L'article 86 de la Constitution fédérale, « Utilisation de redevances pour des tâches et des dépenses liées à la circulation routière » doit être complété par la démolition des surcapacités du réseau routier, et par la renaturation.

* Ivan Illich (1974) écrit en 1974 : « Au-delà d'une vitesse critique, personne ne "gagne" du temps sans en faire "perdre" à quelqu'un d'autre. Celui qui réclame une place dans un véhicule plus rapide affirme ainsi que son temps est plus précieux que celui du passager d'un véhicule plus lent. » [*Énergie et équité*, chapitre IV. (N.D.T.)] Caritas (2024, p. 5, 8) souligne également que les taxes incitatives, si elles ne sont pas assorties de mesures d'accompagnement, sont délicates sur le plan de la politique sociale, parce qu'il y a des personnes à faibles revenus qui sont tributaires d'une voiture, du fait d'horaires de travail très matinaux ou très tardifs. La tarification de la mobilité « restreint davantage les personnes disposant de peu de moyens » parce qu'ils travaillent souvent sur place et à horaires fixes, et n'ont donc pas la flexibilité nécessaire pour changer d'horaires ou de parcours.

VIII. RÉGIME DES FINANCES

Le chapitre « Régime des finances » de la Constitution fédérale (art. 126-135) ne se réfère pas aux questions d'environnement. Plusieurs tentatives de donner une orientation « écologique » à la taxation ont échoué. Une initiative populaire des Verts qui visait à taxer l'énergie et à décharger en contrepartie l'AVS (assurance vieillesse et survivants) et l'assurance chômage a été rejetée en 2001 par 77 % des suffrages exprimés ; l'initiative populaire « Remplacer la taxe sur la valeur ajoutée par une taxe sur l'énergie », déposée par les Vert'libéraux en 2015, a même été refusée par 92 % des votes. Les efforts accomplis dans les années 2010 pour mettre en œuvre une « réforme fiscale écologique » de l'administration des finances suisse ont échoué en 2017 au Parlement¹²⁷. Aujourd'hui, la Constitution fédérale prévoit, à propos de la taxation, que celle-ci, « dans la mesure où la nature de l'impôt le permet », doit respecter « les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique (art. 127, alinéa 2) ».

DES ÉCONOMIES POUR DES DÉPENSES SUPÉRIEURES

Les crises environnementales font peser des coûts importants sur l'État. Non pas en raison des mesures prises pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, comme l'affirme le Département fédéral des finances^{*} ; les transitions indispensables dans l'énergie et les transports pour faire face à la crise climatique ne pèseront pas sur l'économie nationale mais au contraire la soulageront,

* Dans un communiqué de presse, le Département fédéral des finances (DFF 2024) écrit que la « mise en œuvre des mesures pour atteindre l'objectif de zéro émission nette aura le plus fort impact avant tout sur les finances de la Confédération et des assurances sociales ». Ces propos se fondent sur une étude méthodologiquement douteuse parce qu'elle ne tient pas compte des « profits liés au "freinage" du réchauffement climatique et donc à la réduction des frais liés au changement climatique » (Ecoplan 2023, p. 16).

surtout si l'on tient compte des coûts externes liés à la combustion des énergies fossiles^{*}. Mais les effets des crises environnementales seront, eux, très coûteux : les dégâts et manques à gagner liés aux événements environnementaux, les coûts des mesures d'adaptation et les indemnités si, par exemple, des lotissements doivent être abandonnés^{***}. Il faut extraire de l'atmosphère des quantités gigantesques de CO₂ et les stocker en sécurité, ce qui coûte cher. La Suisse, pays riche, devra participer bien plus qu'elle ne l'a fait jusqu'ici aux coûts environnementaux que doivent supporter des pays plus pauvres^{***}.

Dans le débat actuel de politique financière domine le mantra selon lequel toute dépense supplémentaire doit être compensée par une économie équivalente dans un autre domaine. Pour beaucoup de femmes et d'hommes politiques, les augmentations d'impôts ou les nouvelles taxes sont tabou¹²⁸. Or on ne pourra pas compenser les nouvelles dépenses par des économies. Des économies passant par des coupes dans les dépenses sociales, l'éducation, la santé, l'aide aux réfugiés ou l'aide au développement contrecarreraient en outre la dimension sociale de la durabilité.

Il existe en revanche des possibilités d'économies dont la réalisation est souhaitable d'un point de vue environnemental. Une étude

* La plupart des études sérieuses reposant sur des calculs modélisés montrent que la transition énergétique allégerait les charges de l'économie suisse, même sans tenir compte des coûts externes de l'énergie fossile (Patt 2022). Or ces coûts sont très élevés ; les seuls coûts externes de la pollution de l'air par combustion de combustibles fossiles sont évalués à plusieurs milliards de francs suisses par an (ARE 2023).

** Une étude de l'Institut de recherche de Potsdam sur les effets du changement climatique (Kotz, Levermann, Wenz 2024) estime que les coûts liés aux conséquences du réchauffement climatique déjà inévitables à ce jour seront six fois plus importants que les coûts de la mitigation nécessaire pour limiter à 2 °C le réchauffement d'ici à 2050. Après 2050, ce facteur augmentera fortement en fonction du scénario des émissions.

*** Le secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques estime que « les pays en développement et les pays émergents, exception faite de la Chine, font face à un défaut de financement climatique de 2,4 milliards de dollars US par an jusqu'en 2030 » (UNFCCC 2024, p. 4). L'UNCTAD (2024, p. 147) chiffre à 4 milliards de dollars par an les besoins financiers mondiaux non couverts pour atteindre les objectifs de développement de l'ONU (Sustainable Development Goals). Une étude publiée dans la revue *Nature Sustainability* estime que les pays du Nord global doivent 192 milliards de dollars à ceux du Sud global. Cela représenterait en moyenne 940 dollars par tête et par an (Fanning, Hickel 2023). Une contribution honnête de la Suisse se situerait dans la zone des milliards.

de l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) a identifié en 2020 160 subventions accordées par l'État et les cantons qui nuisent à la biodiversité. Elles coûtent chaque année 40 milliards de francs suisses aux caisses publiques. Les autrices et l'auteur de cette étude recommandent de supprimer 40 % de ces subventions et d'en remodeler 51 %¹²⁹.

Proposition 8.1 : Les subventions doivent être évaluées à l'aune de leur effet sur l'environnement. Celles qui sont susceptibles d'avoir un impact négatif sur ce dernier ne doivent être autorisées qu'à titre exceptionnel et requièrent une majorité qualifiée, conformément à l'article 159 de la Constitution fédérale. Les subventions existantes qui ont un effet négatif sur l'environnement doivent être supprimées dans un délai utile.

DES REVENUS SUPÉRIEURS POUR DES DÉPENSES SUPÉRIEURES

La Suisse est suffisamment riche. Beaucoup de pays plus pauvres doivent d'ores et déjà dépenser beaucoup plus pour se défendre contre les conséquences de la crise climatique comme les ouragans, les sécheresses ou les précipitations extrêmes. C'est la raison pour laquelle les pays riches se sont engagés, en signant l'accord de Paris (art. 9-11), à soutenir les plus pauvres qu'eux.

L'idée qui tombe d'abord sous le sens est de faire appel de manière conséquente aux revenus dont devrait disposer l'État. Aujourd'hui, la Suisse se permet le luxe du secret bancaire, facilitant ainsi la tâche des contribuables malhonnêtes qui dissimulent leur argent dans des banques suisses, alors que les informations sur les contribuables étrangers détenues par les banques suisses devraient être partagées avec les États concernés. Les revenus échappant ainsi au fisc sont estimés à plusieurs milliards*. La levée du

* L'économiste lausannois Marius Brühlhart estime que le secret bancaire prive le fisc, avant tout les cantons et les communes, de 2,5 milliards de francs suisses de recettes annuelles. Il s'agit d'une estimation publiée par Brühlhart dans un post sur la plateforme X, faite à partir de projections sur la Suisse de données provenant du canton de Lucerne (11 mars 2024).

secret bancaire n'impose aucune modification de la Constitution. À l'inverse, le caractère universel et égalitaire de l'imposition, tel que le prévoit l'article 127 de la Constitution fédérale, «Principes régissant l'imposition», devrait être pris au pied de la lettre.

Il sera en outre nécessaire d'augmenter les impôts ou d'introduire de nouvelles taxes, par exemple sur les transactions financières, l'héritage ou la fortune*. L'article 128 de la Constitution fédérale, «Impôts directs», donne à la Confédération le droit de prélever un impôt à un taux limité. Un sous-alinéa 1 supplémentaire pourrait prévoir de supprimer cette limitation en temps de crise. Des impôts plus élevés, selon le principe de la capacité de performance économique, auraient pour effet secondaire une réduction de l'inégalité économique. Cet effet secondaire serait positif du point de vue écologique, puisqu'une inégalité sociale plus importante entraîne aussi une hausse des nuisances à l'environnement¹³⁰.

Proposition 8.2 : La limitation du taux admissible d'imposition pour les impôts fédéraux directs doit être abolie en temps de crise.

TAXES INCITATIVES

Il existe un instrument permettant de financer des mesures de protection de l'environnement et d'adaptation ainsi que d'indemnisation pour les nuisances à l'environnement commises en Suisse et à l'étranger, selon le principe de causalité. La Confédération peut en faire usage si la Constitution fédérale lui accorde une compétence dans ce domaine et si la taxe ne nuit pas au substrat fiscal

* La Jeunesse socialiste suisse réclame, dans son initiative populaire déposée en février 2024 «Pour une politique climatique sociale financée de manière juste fiscalement (initiative pour l'avenir)» (FF 2022 1934) une taxe de 50 % sur les très gros héritages et dons de personnes physiques (plus de 50 millions de francs suisses). L'introduction d'un impôt fédéral sur l'héritage fait aussi l'objet de discussions régulières en lien avec le financement de l'AVS. Le professeur de finances Marc Chesney propose une microtaxe sur les transactions financières; l'initiative qu'il a contribué à lancer, mais qui n'a pas été soutenue politiquement, «Initiative populaire fédérale "Micro-impôt sur le trafic des paiements sans espèces"» a échoué en 2021 au stade de la collecte de signatures (FF 2021 2591).

des cantons. L'article 74 de la Constitution fédérale, «Protection de l'environnement», offre une base constitutionnelle à une taxe incitative sur l'environnement; l'article 54, «Affaires étrangères», donne un socle permettant d'employer aussi à l'étranger les produits de ce type de taxe: on lit dans la section 2: «elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir [...] la préservation des ressources naturelles».

Bien que les taxes incitatives s'adaptent bien à une conception libérale de l'économie et que les milieux proches de l'économie réclament volontiers des instruments politiques conformes au marché, elles sont mal acceptées par ces mêmes milieux. Si le projet de loi de protection de l'environnement (LPE) a échoué dans les années 1970, c'est qu'il voulait introduire des taxes incitatives. Il a fallu attendre 1995 pour qu'une révision de la LPE installe le socle des taxes incitatives sur les substances organiques volatiles (SOV) et sur le soufre utilisé dans les combustibles et les carburants¹³¹; la commission de l'environnement du Conseil des États aimerait de nouveau supprimer la taxe SOV, «son objectif ayant été largement atteint¹³²». En 1999, la première loi sur le CO₂ prévoyait une taxe carbone; elle fut effectivement prélevée pour la première fois en 2008¹³³. La «réforme fiscale écologique» que le Conseil fédéral prévoyait de voter aurait introduit un système de taxes incitatives; elle échoua en 2017 au Parlement.

Le principe de causalité pousse, en dépit de toute la résistance politique qu'il suscite, à suivre encore la piste de cet instrument. Mais comme les taxes incitatives sont là pour inciter, et que le comportement visé par ces taxes doit être réprimé, leurs revenus diminueront ou disparaîtront avec le temps. Les taxes incitatives se prêtent donc avant tout à une phase de transition.

* Le droit de la Confédération à prélever des taxes résulte du cadre général du règlement financier prévu par la Constitution fédérale. Le fait qu'une taxe incitative ne peut pas mettre en péril le système fiscal des cantons exige, selon une pratique courante, de redistribuer plus de la moitié du revenu de la taxe à la population et au secteur économique. Brunner, Hauser et von Büren 2019 montrent toutefois, dans un rapport rédigé à la demande d'AllianceSud, que même une taxe CO₂ sans redistribution, dont le revenu serait intégralement consacré au financement des mesures climatiques, serait conforme à la Constitution. Car ce revenu serait trop faible pour nuire à l'assise fiscale des cantons.

Proposition 8.3: Clause provisoire: pour financer les coûts supplémentaires liés à la transition, les taxes incitatives doivent être instituées selon le principe de causalité. Lorsque les taxes incitatives provoquent des situations sociales dures, il faut prévoir des mesures de compensation (cf. propositions 3.2 et 3.3).

L'article 131 de la Constitution fédérale, « Impôts à la consommation spéciaux », donne à la Confédération le droit de prélever des taxes à la consommation sur les produits alcoolisés, les automobiles et leurs pièces, le pétrole, le gaz naturel et les produits qui en sont tirés, sauf les carburants destinés à l'aviation*, et sur les « autres moyens de propulsion que les carburants ». Les taxes sur la consommation présentent l'inconvénient d'avoir un effet dégressif; elles ont tendance à peser plus lourdement sur les personnes ayant de bas revenus. Pour faire face à ce problème, on pourrait créer des coûts de l'énergie progressifs: celui qui consomme plus d'énergie paie un prix supérieur par unité énergétique. Cela devrait décharger les foyers pauvres, qui ont tendance à moins consommer, et créer une incitation à un comportement économe pour les foyers qui gaspillent l'énergie.

Il faudrait toutefois tester très précisément un modèle de ce type, car ceux qui gagnent moins ont parfois aussi une consommation élevée qu'ils ne peuvent pas baisser si facilement, faute de pouvoir, par exemple, acheter des appareils ayant un meilleur rendement ou encore, parce qu'ils sont locataires, faute de pouvoir prendre des décisions sur le chauffage et l'isolation de leur logement¹³⁴.

La Californie pratique par exemple des prix progressifs de l'énergie; l'Italie l'a fait jusqu'en 2017, mais uniquement pour l'énergie électrique. En Suisse, il n'en est pas question à ce jour. L'avis des scientifiques diverge sur leur degré d'acceptabilité¹³⁵.

* Environ 150 accords bilatéraux sur les transports aériens signés entre la Suisse et d'autres États interdisent les impôts sur les carburants destinés à l'aviation. Une taxe sur les billets d'avion, telle que la prévoyait la loi sur le CO₂, rejetée au vote en 2021, serait possible sans changement de Constitution et sans dénonciation de ces accords. La motion 20.3383, « Le Conseil fédéral s'engage au niveau international en faveur de l'introduction d'une taxe sur le kérosène », déposée par les Verts, a été rejetée par le Conseil national en 2022.

Si l'on pouvait façonner les taxes progressives sur la consommation de telle sorte qu'elles pèsent effectivement plus lourd sur ceux qui ont de plus grandes capacités économiques, elles seraient compatibles avec l'article 127 de la Constitution fédérale. Si tel n'était pas le cas, il faudrait y renoncer.

Proposition 8.4 : Il faut vérifier si la Constitution fédérale doit permettre à l'État de lever des taxes à la consommation progressives sur l'énergie.

FREIN À L'ENDETTEMENT

Plusieurs juristes discernent dans l'article 126 de la Constitution fédérale, « Gestion des finances », une clause sur la durabilité¹³⁶. Il demande à l'État d'« équilibrer à terme ses dépenses et ses recettes », ce que l'on appelle le « frein à l'endettement¹³⁷ ». Les seules exceptions prévues sont des cas de « besoins financiers exceptionnels » et supposent une majorité qualifiée au Parlement (majorité des membres des deux conseils plutôt que majorité des votants, art. 159 alinéa 3 Cst.).

De fait, la règle selon laquelle on ne peut pas dépenser plus qu'on ne collecte d'argent correspond assez précisément à la signification originelle de la « durabilité » en sylviculture, bien que cette durabilité ne comprenne qu'une seule dimension, économique, ou plus précisément qu'une seule sous-dimension, celle des finances de l'État. Le frein à l'endettement fonctionne et n'a pas seulement forcé la Confédération à ne pas s'endetter encore plus, mais a provoqué une baisse marquante de la dette depuis son introduction en 2003.

Ce livre n'est pas le lieu pour discuter du sens ou du non-sens du frein à l'endettement. Je souhaite tout de même faire le constat que la comparaison entre l'interdiction d'augmenter les dettes et l'impératif écologique de durabilité est une comparaison boiteuse. Dans l'économie monétaire, les dettes sont quelque chose de normal. Il est possible, sans que cela pose problème, de dépenser plus d'argent que ce que l'on possède. Il n'y a rien qui corresponde à cela dans les domaines de l'écologie et du social.

Ce qui m'intéresse ici, concernant le frein à l'endettement, c'est autre chose. Pour un État qui introduit des règles particulièrement sévères afin de protéger ses finances, des règles analogues ne devraient-elles pas être appliquées à la préservation des ressources naturelles ?

Les partisans du frein à l'endettement vantent son effet de discipline¹³⁸. On ne dispose pas dans la Constitution fédérale d'instrument de discipline aussi largement admis pour ce qui concerne la durabilité écologique. Il y a eu au Parlement des tentatives d'introduire un « frein climatique » ou un « frein au CO₂ » : elles ont été rejetées¹³⁹.

Proposition 8.5 : La Constitution fédérale crée un instrument comparable au frein à l'endettement pour imposer l'impératif de durabilité.

PLACE FINANCIÈRE

Pour ce qui concerne l'économie financière, qu'elle soit privée ou qu'il s'agisse de celle de la Banque nationale, la Constitution fédérale ne fournit pas de consignes explicites concernant l'environnement. Mais l'accord de Paris signé en 2015 impose de rendre « les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques » (art. 2, alinéa 1, point c).

L'article 1 alinéa c de la loi sur la protection du climat affirme cette orientation de la place financière, et elle en fait l'un des trois buts de la loi. L'article 9, qui en indique les principes d'exécution, est toutefois formulé de manière faible : « La Confédération veille à... », « Le Conseil fédéral peut... », et la volonté politique de le mettre en œuvre semble manquer autant au Conseil fédéral qu'au Parlement. Une initiative populaire est en préparation pour y remédier.

Aujourd'hui, la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG) interdit le financement direct ou indirect du développement, de la fabrication ou de l'acquisition de matériel de guerre interdit (art. 8b et 8c LFMG), le terme de « financement indirect » désignant des participations dans des entreprises. Une interdiction de financement correspondante serait judicieuse pour les activités qui nuisent gravement à l'environnement, par exemple l'extraction d'énergies fossiles ou la destruction de forêts et de zones humides. La loi sur le matériel de guerre s'appuie sur l'article 107 de la Constitution fédérale, « Armes et matériel de guerre », ainsi que sur l'article 54, « Affaires étrangères », qui stipule que la Confédération « contribue notamment » à « soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles. » Ce dernier point doit aussi être, en lien avec l'accord de Paris, la base d'une interdiction de financer les activités qui détruisent l'environnement.

Proposition 8.6 : La participation financière à des entreprises écologiquement et socialement nuisibles, ainsi que l'assurance de celles-ci, doivent être interdite au niveau de la loi.

La Banque nationale suisse (BNS) devrait réaliser des investissements compatibles avec l'environnement sur la base de l'accord de Paris ainsi que sur celui de l'impératif de durabilité formulé par la Constitution fédérale. L'article 99, qui concerne directement la BNS, stipule que la banque, « en sa qualité de banque centrale indépendante, [...] mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays. » Il va de soi que nuire aux bases naturelles de la vie ne sert pas les intérêts généraux du pays.

À moins que cela n'aille justement pas de soi. La Banque se refuse encore aujourd'hui à intégrer des critères « environnement » notables dans sa stratégie d'investissements. Elle écrit que sa mission n'est pas « d'influer par sa politique de placement sur l'évolution de secteurs économiques déterminés¹⁴⁰ ». Elle se réclame de la loi sur la Banque nationale, dont l'article 5 précise que la BNS doit garantir la « stabilité des prix ». Mais il ne peut pas y avoir non plus de stabilité des prix sans ressources naturelles intactes. Ici, une fois de plus, ce ne sont donc pas les bases légales qui sont insuffisantes,

mais leur interprétation par des personnes occupant des postes de responsabilité et ignorant tout de l'écologie. Le Parlement a refusé à plusieurs reprises de concrétiser la mission assignée sur ce point à la BNS¹⁴¹.

Proposition 8.7 : L'article constitutionnel sur la politique financière et monétaire (art. 99, alinéa 2) doit être formulé, ou bien concrétisé au niveau de la loi, de telle sorte que l'intérêt général du pays englobe aussi, explicitement, la stabilité écologique et sociale.

IX. CONSTITUTIONS CANTONALES

Lorsque la révision totale de la Constitution fédérale se heurta à des obstacles, dans les années 1970, apparut avec le Jura un nouveau canton qui avait besoin d'une Constitution. La Constitution jurassienne de 1977 était très moderne pour l'époque et incita plusieurs cantons à réviser leurs propres constitutions. La Suisse, avec ses 26 cantons, est une sorte de champ expérimental dans lequel peuvent naître des choses que la Confédération est susceptible de reprendre à son compte.

Pour ce qui concerne l'utilisation des bases naturelles de la vie, beaucoup de constitutions cantonales – certaines sont très anciennes – n'offrent pas grand-chose d'intéressant. Dans les Constitutions des cantons d'Obwald, de Nidwald, de Zoug et du Valais, le mot «environnement» n'apparaît pas, tandis que la protection de la nature a tout de même rang constitutionnel dans les cantons d'Obwald et Nidwald. Beaucoup d'autres constitutions cantonales ne connaissent que de brèves clauses environnementales, dont la dernière en date, celle du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures en 2024. Douze constitutions cantonales citent, outre le concept d'«environnement», celui de «durable» ou de «durabilité», parmi lesquelles toutes les constitutions publiées au ^{xxi}e siècle, à l'exception de celles de Lucerne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures.

Avec son article 73, la Constitution fédérale n'engage cependant pas seulement la Confédération, mais aussi les cantons à appliquer le principe de la durabilité, indépendamment de ce qui figure dans leurs propres constitutions. Berne, Glaris, Bâle-Ville, Genève et Argovie ont un article sur l'environnement; la Constitution de Schaffhouse protège explicitement la diversité des espèces.

Début 2024, ce sont trois cantons qui se sont trouvés en même temps dans un processus de révision totale de leur Constitution. Au mois de mars, les Valaisannes et Valaisans ont rejeté une nouvelle Constitution qui aurait dû remplacer celle de 1907 encore en vigueur. En avril, la Landsgemeinde [réunion annuelle

des citoyens (N.D.T.)) d'Appenzell Rhodes-Intérieures a approuvé une nouvelle Constitution; elle a remplacé la plus ancienne Constitution de Suisse, qui remontait à 1872¹⁴². Appenzell Rhodes-Extérieures votera fin 2025 sur une nouvelle Constitution.

L'impulsion vers une révision totale de la Constitution valaisanne avait été donnée par une initiative populaire. Le projet refusé était expressément progressiste¹⁴³. Il a été préparé par un Conseil constitutionnel élu. Que le projet ait échoué ne tenait pas nécessairement à ses éléments progressistes. Les partis lui apportèrent majoritairement leur soutien*; lors de la campagne électorale, les principaux points de discorde furent la représentation de la minorité germanophone au sein du gouvernement et du Parlement, le redécoupage des districts et son coût supposé. En outre, un bulletin de vote confusément rédigé sema la confusion chez de nombreux citoyens.

Le projet de nouvelle Constitution de Rhodes-Extérieures est lui aussi très progressiste¹⁴⁴. Il a été élaboré par une commission de citoyens exerçant ou non des fonctions politiques, puis mis en délibération par le gouvernement et le Parlement, et a suivi le cours d'une intervention populaire – une spécialité de la démocratie de Rhodes-Extérieures – avant qu'une initiative populaire en décide définitivement. Le projet de la nouvelle Constitution cantonale a été adopté par le Parlement à l'unanimité; le peuple votera fin novembre 2025.

Le constitutionnaliste Pascal Mahon, qui a tenu un rôle de conseiller pour des révisions constitutionnelles dans les cantons de Neuchâtel, de Vaud et du Valais, estime que les conseils constitutionnels élaborent des textes plus innovants que les parlements ou les gouvernements, qu'ils ont plus de volonté créative¹⁴⁵. Les conseils constitutionnels étant dissous une fois leur travail achevé, il n'y a pas de réélection possible et leurs membres sont plus indépendants, y compris à l'égard des partis politiques.

* Les Libéraux-Radicaux, les Vert'libéraux, les Verts et le PS ont soutenu la nouvelle Constitution. Le Centre a décidé de laisser la liberté de vote. Sa section du Haut-Valais et le NEO, qui fait partie de la famille du Centre, l'ont combattue. L'UDC, parti couvrant l'ensemble du Valais, a été le seul à refuser la nouvelle Constitution.

Je souhaite citer quelques points intéressants des constitutions cantonales :

- Bâle-Ville dispose d'un article sur l'équité climatique, qui remonte au contre-projet d'une initiative populaire de 2022.

- Genève mentionne un « droit de vivre dans un environnement sain ».

- À Genève, l'État crée « un environnement favorable à une économie libre, responsable, diversifiée et solidaire ».

- La Constitution du canton des Grisons postule que le canton crée « les conditions-cadres favorables à une économie performante et durable ». Le terme « durable » n'est pas défini plus précisément¹⁴⁶.

- Alors que la plupart des constitutions cantonales utilisent la notion de « durabilité » ou de « durable » – quand ils l'emploient – sans en donner de définition, deux d'entre elles, celle de Bâle-Ville et de Schaffhouse, définissent la « durabilité » en s'appuyant sur la définition de la Commission Brundtland – même si c'est aussi sans sa deuxième moitié. Le projet de Constitution valaisan définit la « durabilité » comme le fait de « respecter les limites planétaires adaptées à la réalité du canton ». (Sur les limites planétaires, voir chap. 12)

- La Constitution du Canton de Glaris oblige tous les individus à épargner l'environnement, celle du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures rappelle que « toute personne est responsable d'elle-même et porte sa part de responsabilité envers la collectivité et les générations futures, notamment en ce qui concerne la conservation des éléments naturels nécessaires à la vie. » Le projet de Constitution valaisanne postulait des « obligations et une responsabilité personnelles » envers la communauté, les générations suivantes, les biens publics et les ressources naturelles.

- Le projet de Constitution du Valais contenait plusieurs autres clauses intéressantes : il prévoyait un article intitulé « Questions d'avenir », proclamait l'eau « propriété publique », et plusieurs articles voulaient réduire la consommation des ressources au moyen d'un « aménagement du territoire différencié et solidaire », d'une « mobilité adaptée » et de « formes de mobilité épargnant l'environnement », d'une « économie circulaire » et de « chaînes courtes de création de valeur. » Le canton devait encourager « toute forme

de solidarité» et soutenir, dans la politique sociale, «l'action solidaire des personnes privées».

– Selon le projet d'une nouvelle Constitution cantonale pour les Rhodes-Extérieures, canton et communes promeuvent «le passage des transports individuels aux transports collectifs ainsi que des concepts alternatifs de mobilité» et «s'efforcent de diminuer de moitié par rapport à l'année 2015 la consommation annuelle d'énergie par personne d'ici à 2050, après s'être détaché des sources d'énergie fossile et une fois les besoins énergétiques couverts par des énergies renouvelables.»

– La Constitution en vigueur dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures prévoit que «L'environnement naturel doit être préservé pour les générations présentes et futures et, dans la mesure du possible, assaini lorsqu'il a été altéré».

Elle connaît par ailleurs un élément qui n'a rien de spécifique à l'environnement, mais est intéressant pour ce qui concerne les procédures démocratiques: «Tout habitant du canton [citoyen suisse ou non] peut remettre au Grand Conseil des propositions écrites concernant les affaires qui sont soumises au référendum obligatoire ou facultatif et les motiver en personne devant le Conseil, en se conformant au règlement.» Cette «intervention populaire» est un élément de la démocratie délibérative.

– On trouve un autre élément de prise de parole démocratique à Soleure, Neuchâtel, Schaffhouse, Obwald et Fribourg: la motion populaire. À condition de réunir un certain nombre de signatures, citoyens peuvent déposer directement des propositions au Parlement. La motion populaire se situe à un seuil nettement inférieur à celui de l'initiative populaire, mais elle présente un caractère d'obligation bien supérieur à celui d'une pétition. Une proposition de Thomas Minder visant à imposer la motion populaire au niveau fédéral a échoué en 2012 au Conseil des États¹⁴⁷.

INTERMÈDE

UNE IMPULSION
DE L'EXTÉRIEUR

X. PACHAMAMA ET LES DROITS DE LA NATURE

Les constitutions cantonales présentent l'avantage d'être déjà partie intégrante du système juridique suisse. Si les constitutions d'autres États peuvent précisément être intéressantes, c'est parce qu'elles reposent sur de tout autres concepts. Dans ce chapitre, je souhaite m'intéresser de plus près à un concept issu de la pensée indigène des Andes, qui, à première vue du moins, semble très éloigné de la pensée européenne.

PACHAMAMA

Pachamama, souvent traduit de manière inadéquate par « Terre-Mère », est un terme issu du quechua et d'autres langues andines, qui a été intégré dans la Constitution de l'Équateur en 2008 et dans celle de la Bolivie en 2009 – je me référerai ici à la Constitution équatorienne¹⁴⁸. Dans ces constitutions, ce terme apparaît comme un corps étranger du seul fait qu'il figure en quechua dans des constitutions hispanophones. Il existe par ailleurs un deuxième concept quechua, *sumak kawsay* en Équateur et *suma qamaña* en Bolivie, qui signifie à peu près « bonne vie » ou « vivre bien » ; on trouve encore quelques autres notions en quechua dans la Constitution bolivienne.

« La nature, ou Pachamama, dans laquelle la vie se reproduit et se réalise, a droit au respect entier de son existence ainsi qu'au maintien et à la régénération de ses cycles de vie, structures, fonctions et processus évolutionnaires », affirme le premier alinéa de l'article 71 de la Constitution équatorienne de 2008. Parmi les droits de la nature figure aussi, selon l'article 72, le « droit à la restauration ». « Pachamama » désigne quelque chose que l'on pourrait grossièrement traduire par « nature » ; certains considèrent que les deux mots sont simplement synonymes. Mais pourquoi le texte devrait-il employer deux termes différents s'ils ont la même signification ?

La pensée andine considère la nature, dans le concept de « Pachamama », d'une manière très différente du concept occidental de « nature », qui tire en particulier sa signification de l'opposition à celui de « culture ». « Pacha » désigne, dans les langues andines, un réseau de relations ; tout ce qui existe existe par ses relations avec d'autres existences¹⁴⁹. Le mot « Pachamama » désigne comme un réseau de relations entre des formes de vie humaines et non humaines et des paysages, cours d'eau ou montagnes.

Dans cette conception, il n'existe pas d'opposition entre la nature et la culture ; un système d'économie agraire relève tout autant de Pachamama qu'une forêt vierge. La confrontation entre « la nature et sa capacité de renouvellement, d'une part, sa capacité de rénovation et sa revendication par l'homme, de l'autre », comme le fait la Constitution fédérale suisse dans son article sur la durabilité, est étrangère à la pensée du Pachamama.

Dans l'article 8, alinéa 1 de la Constitution bolivienne, « L'État reprend et encourage les principes éthiques et moraux de la société plurielle : *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (ne sois pas paresseux, ne sois pas un menteur, ne sois pas un voleur), *suma qamaña* (vis bien), *ñandereko* (vie harmonieuse), *teko kavi* (vie bonne), *ivi maraei* (pays sans mal) et *qhapaj ñan* (noble chemin ou noble vie). »

On pourrait se faciliter la tâche et trouver qu'un tel concept est certes intéressant, mais sans pertinence pour un système juridique européen. Pourtant, le mouvement du *neoconstitucionalismo* ou *constitucionalismo transformador*^{*}, qui, dans le contexte de vives confrontations politiques entre néolibéralisme et menées postcoloniales, veut aussi tenir compte des idées indigènes, rencontre également un écho en dehors du demi-continent. C'est ainsi que, par exemple, le constitutionnaliste Pascal Mahon a lancé dans son cours d'adieu à l'université de Neuchâtel l'idée que la Suisse devrait se laisser inspirer par Pachamama¹⁵⁰.

* On classe généralement aussi dans la catégorie du *neoconstitucionalismo* les constitutions de la Bolivie de 2009 ou de la Colombie de 1991, certains éléments du droit brésilien, ainsi que des efforts de réforme dans d'autres pays : le Pérou ou, avec l'échec de la révision constitutionnelle de 2022, le Chili. Mais des tentatives analogues sont aussi menées, par exemple en Afrique du Sud.

Il existe au moins deux raisons pour laquelle Pachamama pourrait être pour la Suisse plus qu'un exotisme fascinant. Premièrement, le droit européen s'est déjà laissé inspirer une fois, et de manière très décisive, par les concepts indigènes américains, et deuxièmement, le concept de Pachamama n'est pas du tout aussi étranger à la pensée « occidentale » qu'il le paraît au premier regard.

La première inspiration amérindienne du droit européen concerne l'essence même de ce qui caractérise les États modernes : la démocratie et l'égalité. On présente volontiers l'histoire constitutionnelle européenne comme un progrès plus ou moins linéaire s'étendant sur plusieurs siècles, suivant une ligne directe allant des premières codifications du droit au Moyen Âge jusqu'aux Lumières et aux États constitutionnels modernes, qui se sont ensuite inspirés de l'héritage de la démocratie athénienne¹. Mais abstraction faite de tout ce qu'il peut y avoir de biaisé dans un tel narratif, il est peu plausible que l'Europe du XVIII^e siècle, à l'apogée de l'absolutisme, se soit soudainement tournée vers une forme de gouvernement appelée « démocratie » qui existait à Athènes au V^e siècle avant notre ère.

Il existait cependant une autre source à laquelle ont puisé les penseurs européens du siècle des Lumières. En Amérique du Nord, de nombreuses sociétés autochtones étaient égalitaires et démocratiques. Les écrits des missionnaires chrétiens, qui étaient lus avec avidité en Europe, ont fait connaître les idées politiques des *First Nations* d'Amérique du Nord, et même si l'intention des auteurs de ces textes était de démontrer la supériorité de la pensée européenne, ils produisaient souvent l'effet inverse¹⁵¹.

Si les États européens se laissent aujourd'hui inspirer par les constitutions latino-américaines et leurs composantes indigènes, cela n'aurait rien de nouveau. Un concept tel que celui de Pachamama ne peut cependant pas être transposé tel quel dans le

* Hayek (2005 [1960], p. 195-245) tire une ligne directe entre la Magna Carta anglaise (1208), le Bill of Rights anglais (1689) et la Déclaration d'indépendance américaine (1776), dans laquelle il voit l'apogée de l'évolution libérale – négligeant ainsi généreusement que l'égalité qu'elle postule entre tous les hommes et le droit (« tenu pour évident ») de rechercher son propre bonheur, ne s'appliquait en aucun cas à tous et toutes dans l'État esclavagiste que formaient les États-Unis.

système juridique suisse. Il n'est pas facile à transposer non plus dans les systèmes latino-américains, comme l'écrit le juriste allemand Andreas Gutmann : « Les droits équatoriens de la nature [...] qualifient la nature de sujet de droit tout en établissant un lien avec des représentations dans lequel la subjectivité ne joue pas de rôle important¹⁵². »

Mais tout système juridique connaît des contradictions et des zones de flou, et la mission des tribunaux est de le dissiper quand on aborde des cas concrets. Le rapprochement avec les droits équatoriens de la nature doit « se produire précisément sur ses failles et ses contradictions », écrit Gutmann. Les droits de la nature équatoriens conditionnent un processus de négociation constante entre la conception européenne de la nature et la Pachamama andine. Reprenant une notion de la sociologue bolivienne Silvia Rivera Cusicanqui, Gutmann parle du caractère « bigarré » (*abigarramiento*) des sociétés postcoloniales¹⁵³ et d'une « pluralité radicale » qui exige l'« interculturalité des droits de la nature ». Ceux-ci se trouvent selon lui « en “construction permanente” » et « inachevés, toujours en devenir¹⁵⁴. »

Cela paraît compliqué. Mais une pensée procédant sous forme de relations, sur la propension à la négociation permanente et sur le centrage, non plus sur les situations, mais sur les processus, ne se prêterait-elle pas justement à traiter les incertitudes d'un avenir en crise et à remodeler une coexistence sociale dont le consensus scientifique nous dit qu'elle est indispensable pour limiter les crises environnementales ? Des approches transformatives reflétant une « pluralité de valeurs » pourraient réduire ses risques, écrit la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité, l'IPBES¹⁵⁵. Le GIEC constate que « des processus d'évolution résilients au climat associent un savoir scientifique, indigène, local, pratique ou d'autres formes de savoir¹⁵⁶. »

Les évolutions les plus récentes de la biologie relativisent l'idée que Pachamama est un concept étranger à la pensée « occidentale ». Avant le début du siècle, le déchiffrement du génome humain était le projet le plus prestigieux de la recherche biologique. « On pourra sortir un CD de sa poche et dire : "Voici un humain ; c'est moi !" Nous comprendrons dans le détail comment nous sommes construits et dictés par notre information génétique », écrivait par exemple en 1992 le biochimiste et prix Nobel Walter Gilbert¹⁵⁷. Les résultats de ce projet de recherche entrèrent effectivement dans l'histoire, mais dans un tout autre sens que ce qu'attendait Gilbert : l'idée que le génome définit une créature vivante est aujourd'hui tout aussi périmée que l'usage du CD. Depuis le début du ^{xxi}e siècle, la biologie s'intéresse bien plus à l'interaction des formes de vie dans les écosystèmes et dans les symbioses. Nous savons par exemple aujourd'hui qu'un organisme humain regroupe un nombre de cellules de micro-organismes analogue aux cellules humaines, et que nous ne serions pas capables de vivre sans nos micro-organismes, notre « microbiome ». Les frontières deviennent floues et la biologie comprend plus aujourd'hui les créatures vivantes comme faisant partie d'un réseau de relations que comme des manifestations autonomes de génomes isolés, telles qu'on les considérait à la fin du ^{xx}e siècle¹⁵⁸.

Les sciences humaines et sociales, elles aussi – le plus fameux de leurs représentants dans ce domaine était sans doute le sociologue des sciences Bruno Latour, décédé en 2022 – ont ces derniers temps soumis à des critiques croissantes l'opposition entre la nature et la culture¹⁵⁹. La pensée scientifique « européenne » « éclairée » de notre époque se trouve donc plus proche de la pensée indigène andine qu'il n'y paraît au premier regard.

Enfin, la Pachamama est compatible avec une conception de la durabilité qui part du principe que l'environnement, la société et l'économie sont trois aspects indissociables – et non trois piliers distincts et sans liens entre eux.

DROITS DE LA NATURE SANS PACHAMAMA

Un peu de Pachamama ferait du bien à la pensée juridique européenne. Mais il peut aussi y avoir des droits de la nature sans Pachamama. La Colombie mentionne des droits de l'environnement dans sa Constitution de 1991 sans se référer à des concepts indigènes. Depuis, de nombreux autres États ont proclamé, au niveau constitutionnel ou législatif, des entités naturelles non humaines comme sujets de droit, et parmi eux des pays européens comme l'Espagne, qui s'est appuyée sur un référendum pour promulguer une loi reconnaissant une personnalité juridique à la lagune de la Mar Menor et à son bassin hydrographique¹⁶⁰. L'Assemblée générale des Nations unies a promulgué en 2020 une résolution qui « invite les États membres à examiner » la possibilité d'« une jurisprudence de la Terre¹⁶¹. » Début 2024, le quotidien britannique *The Guardian* demandait : « 2024 pourrait-elle être l'année au cours de laquelle les droits de la nature deviendront le *mainstream* politique¹⁶² ? »

Dès 1972, le juriste américain Christopher Stone demandait que des droits de la personnalité soient accordés aux entités naturelles¹⁶³. En Suisse, Jörg Leimbacher a rédigé une thèse sur ce sujet en 1988¹⁶⁴.

Jusqu'ici, les tentatives pour introduire des droits subjectifs à la nature ont été des échecs. En 2017, le Conseil des États a rejeté un postulat qui voulait reconnaître aux glaciers la personnalité juridique¹⁶⁵. En 2021, le Conseil national a rejeté par 101 voix contre 87 une initiative parlementaire introduite par des membres de tous les groupes, sauf l'UDC¹⁶⁶. En 2022, le canton de Bâle-Ville a repoussé une initiative populaire qui voulait reconnaître des droits fondamentaux aux primates ; elle n'avait aucune chance d'aboutir : seul un quart des votants a voulu l'adopter. Mais après que le gouvernement eut déclaré l'initiative populaire non valide, la Cour fédérale a décidé que des droits fondamentaux accordés aux animaux sont conformes à la Constitution¹⁶⁷.

Si l'on veut garantir des droits à des entités non humaines, se posent des questions auxquelles il n'est pas facile de répondre. Mais on peut leur apporter une solution. Quelles entités doivent être considérées comme des personnalités juridiques? Doit-il s'agir de l'animal en tant qu'individu, comme le prévoyait l'initiative sur les primates du canton de Bâle-Ville? Si oui, pourquoi devrait-il s'agir uniquement des primates, et pas également des animaux d'autres ordres? Plutôt que des individus, sont-ce des espèces qui doivent être des sujets de droit, et doit-il s'agir de toutes les espèces d'animaux, de plantes et de champignons, ou uniquement de certaines espèces? Quid des micro-organismes¹⁶⁸? Et si les paysages et les écosystèmes sont des personnalités juridiques, lesquels doivent être concernés? Où commence un écosystème, où s'arrête-t-il¹⁶⁹?

Accorder des droits à la nature ne signifie pas qu'on ne pourrait plus utiliser les ressources naturelles. Si l'on veut renoncer à l'anthropocentrisme, on reconnaîtra certes aussi des droits aux « nuisibles » et aux « mauvaises herbes », mais cela ne signifie pas qu'on n'aura plus le droit de les combattre. Les droits accordés à la nature auraient une validité tout aussi peu absolue que les droits fondamentaux pour les êtres humains. Quand un intérêt entre en collision avec un droit, il faut les soupeser l'un par rapport à l'autre et tenir compte de la proportionnalité. La pondération entre les droits des « nuisibles » et l'intérêt qu'a l'agriculture à ne pas laisser dévorer ses productions pourrait par exemple résider dans l'obligation faite aux agriculteurs de maintenir à un bas niveau la « pression des nuisibles » au lieu de vouloir les éradiquer, et d'utiliser pour cela les moyens les plus doux possibles.

Pour autant que des écosystèmes puissent obtenir des droits, il faudrait les comprendre dans le sens que la capacité de ces systèmes à fonctionner – l'« intégrité des écosystèmes » – ne doit pas être lésée¹⁷⁰. Appliqué à la Terre, cela signifierait qu'il faut respecter les limites planétaires.

Le juriste environnemental Jörg Leimbacher a proposé en 1990 un texte concret sur la formulation que pourraient adopter des droits reconnus à la nature: premièrement, on doit respecter le droit de la nature à exister, à être là et à être telle qu'elle est, tout comme le droit d'avoir des possibilités de développement.

Deuxièmement, l'État et les personnes privées sont tenus de respecter ce droit ou ces droits. Il faut en particulier protéger les écosystèmes, les populations et les espèces. Troisièmement, les interventions sur la nature et les empiètements sur les droits de la nature appellent une justification¹⁷¹.

DROIT DE PORTER PLAINTÉ PAR PROCURATION

La présence, dans une Constitution, de la phrase « La nature a des droits » ne revient pas à dire « Il faut protéger la nature ». Ces formulations expriment des valeurs différentes. Mais que signifient concrètement les droits de la nature ?

En 2022, la Cour constitutionnelle équatorienne a rendu une décision fondée sur les droits de la nature dans le cadre d'un projet de mine de cuivre située dans la vallée de l'Intag. Les riverains avaient porté plainte au nom d'une espèce de grenouilles en voie d'extinction, l'*Atelopus longirostris*, qui vit dans la zone prévue pour l'exploitation minière. La Cour a déclaré la plainte recevable et a déclaré la concession invalide. Elle a estimé que ce n'était pas aux plaignants de démontrer la nocivité du projet, mais au gouvernement de prouver son innocuité¹⁷².

Une telle décision aurait également pu être prise, même sans droits subjectifs de la nature. En Suisse aussi, on peut refuser des autorisations afin de protéger les habitats d'espèces animales ou végétales rares. Puisque les espèces animales ou les paysages ne peuvent pas déposer plainte eux-mêmes, il faut que des humains le fassent à leur place. En Suisse, les associations environnementales peuvent intenter des actions en justice pour faire respecter les règles de protection, mais pas au nom de la nature¹⁷³. Entre 1991 et 2010, le canton de Zurich avait institué la fonction d'avocat des animaux qui détenait, de par la loi, de « pleins droits de partie » pour faire valoir les intérêts de la protection animale¹⁷⁴.

Les droits subjectifs de la nature se prêtent-ils mieux à protéger la nature qu'un droit de porter plainte accordé aux associations? Andreas Gutmann dit qu'il n'existe aucune étude empirique sur cette question. Il est vrai que, dans une évaluation des intérêts, les droits subjectifs de la nature comparés à d'autres intérêts auraient plus de poids que des droits objectifs de protection. Mais un droit de porter plainte large, associatif ou populaire – par lequel des individus peuvent réclamer le respect du droit environnemental sans être eux-mêmes directement concernés – peut tout à fait aller plus loin que les droits de la nature au sens strict¹⁷⁵.

L'avocate et juge constitutionnelle Roda Verheyen plaide pour un renforcement du droit de plainte associatif, car les droits de la nature ont selon elle besoin de temps pour s'imposer, et nous n'en avons plus tant que cela. Pour Verheyen, la discussion sur les droits de la nature est donc «plutôt un débat politico-académique dont l'utilité est momentanément très limitée. Des règles d'accès illimité aux tribunaux pour les associations pourraient en revanche apporter l'effet processuel désiré sans grandes modifications du droit et le faire, de surcroît, plus rapidement¹⁷⁶.»

Les juristes suisses Sandra Egli, Thea Bächler et Eva Maria Belser considèrent au contraire que le droit de plainte associatif est en Suisse «trop limité pour protéger autant qu'il serait souhaitable les intérêts de la protection de l'environnement¹⁷⁷». Il ne permet pas d'imposer toutes les normes découlant des lois sur l'environnement. Une plainte ne peut porter que sur des dispositions et des actes réels.

Natalia Greene, militante écologiste équatorienne et directrice de la Global Alliance for the Rights of Nature, considère que l'histoire des droits de la nature est un succès, malgré toutes les difficultés rencontrées pour faire appliquer les décisions de justice. Ces droits ont, selon elle, contribué à un changement culturel. En 2023 ont eu lieu en Équateur deux référendums, l'un concernant les activités minières dans la forêt tropicale humide de Chocó Andino et l'autre interdisant l'exploitation pétrolière dans le parc national Yasuní, dans la forêt amazonienne. Il ne s'agissait pas d'applications des droits de la nature, mais, selon Greene, d'une expression du changement culturel¹⁷⁸.

En Suisse, du point de vue politique, il s'agit actuellement avant tout de défendre le droit de recours associatif. Qu'il n'y ait pas seulement des règles environnementales, mais que des associations puissent aussi en réclamer l'application, c'est une épine dans le pied de nombre de femmes et hommes politiques¹⁷⁹. Il faudrait changer de perspective sur les droits de la nature. On a aujourd'hui besoin d'une justification pour interdire des interventions dans la nature. Si la nature avait des droits, il faudrait une justification et une évaluation des intérêts pour pouvoir lui faire subir cette intervention.

Proposition 10.1 : Le droit de recours ou de plainte associatif doit être défendu au niveau de la loi et élargi.

Proposition 10.2 : Il faut vérifier si l'on peut accorder des droits fondamentaux subjectifs à des entités naturelles non humaines.

DEUXIÈME PARTIE

CE DONT NOUS AVONS BESOIN

XI. SYSTÈME, STABILITÉ DU SYSTÈME ET POINTS DE BASCULE

Le réchauffement climatique n'est pas un problème. La perte de biodiversité n'est pas un problème. La crise climatique et celle de la biodiversité ne sont pas des problèmes ; ce sont bien plus que cela.

Un problème, par principe, est quelque chose que l'on peut résoudre. Les dispositions environnementales de la Constitution fédérale recèlent des solutions aux problèmes environnementaux des ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles : perte de la surface forestière, pollution de l'air et de l'eau, augmentation des nuisances sonores et ainsi de suite. Et bon nombre de ces solutions ont fonctionné. La superficie forestière est restée stable, la qualité de nombreux cours et plans d'eau est aujourd'hui bien meilleure qu'il y a un demi-siècle, l'air est généralement plus pur.

Mais on ne peut résoudre ni la crise du climat ni celle de la biodiversité. Nous-mêmes et les générations à venir allons devoir vivre avec elles et leurs conséquences. On peut et on doit les limiter. On peut tenter de vivre avec elles, mais elles ne disparaîtront pas.

Comme elles, la durabilité est quelque chose de plus grand. Ce n'est pas une « solution » à ces crises ou à quoi que ce soit, mais une condition fondamentale pour que des solutions à des problèmes déterminés puissent commencer à fonctionner.

La deuxième partie de ce livre se distingue de la première par le fait que beaucoup de choses y resteront dans le vague. L'avenir sera à maints égards différent de ce que nous avons connu auparavant, et nous n'avons que des conceptions approximatives de la *manière* dont il sera différent. Résoudre les problèmes qu'entraînent des crises qu'on ne peut résoudre dans leur ensemble exigera de nous une grande flexibilité. Cette flexibilité devra aussi s'exprimer dans l'ordre juridique. Un ordre juridique fait pour

l'anthropocène sera « en construction permanente », il sera « inachevé et toujours en constante évolution ».

CHANGER LE SYSTÈME, PAS LE CLIMAT

« System Change, not Climate Change » n'est pas seulement un slogan scandé par une « jeunesse du climat » pleine d'allégresse. C'est un consensus scientifique. Mais il y a une différence majeure : en sciences, on parle de systèmes, au pluriel.

Le GIEC dont le rôle, pour mémoire, est de résumer l'état des connaissances scientifiques, a écrit dans son rapport spécial de 2018 sur le seuil de 1,5 °C, rédigé à l'invitation de la Conférence de Paris sur le climat, que pour limiter le réchauffement climatique, il faudrait des « transitions systémiques [*systems transitions*] [...] d'une ampleur encore inédite [...] dans tous les secteurs de l'économie¹⁸⁰. »

L'accord de Paris doit être interprété et appliqué à la lumière des connaissances scientifiques. Après la parution du rapport en 2018, tout gouvernement responsable aurait dû chercher des réponses à ce que pouvait signifier les « changements systémiques » (*systems transitions*) pour son propre pays.

Dans son rapport de 2023, le GIEC – tout comme la plateforme mondiale de la biodiversité (IPBES) dès 2019 – parle plus fréquemment de « transformations » que de « transitions », ce qui désigne des refontes en profondeur*.

Mais que signifie « systémique » ? Au fond, c'est tout simple. Un système est composé d'éléments qui interagissent. Dans un système, on ne trouve pas seulement des relations causales (A provoque B), mais aussi des effets qui agissent sur leurs causes (A transforme B,

* « On part souvent de l'idée que les transformations entraînent des modifications plus profondes et plus fondamentales que les transitions, y compris pour ce qui concerne les modifications des valeurs, visions du monde, idéologies, structures et rapports de pouvoir qui en sont le socle. Les transitions de système [*systems transitions*] ne suffisent pas, à elles seules, à apporter les modifications rapides, fondamentales et globales indispensables, compte tenu du changement climatique, à l'humanité et à la santé de la planète. » IPCC/GIEC 2022a, Box 18.1, p. 2668.

B transforme A). Il existe deux feedbacks de ce type, l'un négatif, l'autre positif.

Sont par exemple liées par un feedback négatif l'offre et la demande sur le marché. Si la demande est supérieure à l'offre, le prix de celle-ci monte, ce qui, premièrement, réduit la demande et, deuxièmement, incite les producteurs à investir et à produire plus. Que la demande baisse, et l'offre monte jusqu'à ce qu'elle soit en excès, que le prix baisse et que le jeu s'inverse. Les feedbacks négatifs stabilisent un système.

Les feedbacks positifs, en revanche, conduisent à des escalades. La plupart d'entre nous connaissent ce sifflement bruyant et désagréable que l'on expérimente lors d'un réglage de balance avant un concert, quand un microphone se retrouve tellement proche d'un haut-parleur que le son qui en sort est capté par le microphone et renvoyé par l'amplificateur vers le haut-parleur. Dans le système climatique, on a un feedback avec le permafrost, c'est-à-dire des sols gelés pendant toute l'année. Le carbone stocké dans ces sols est libéré, arrive dans l'atmosphère et y contribue au réchauffement dû à l'effet de serre, ce qui fait fondre encore plus le permafrost, et ainsi de suite.

Les systèmes complexes connaissent aussi bien des feedbacks négatifs que positifs. Dans le cas d'un système qui se trouve en situation d'équilibre, les feedbacks négatifs stabilisateurs dominent. Il peut certes continuer à y avoir des modifications dans certaines parties du système ; mais le système lui-même reste stable et peut même absorber d'assez grands chocs. On donne le nom de « résilience » à la capacité qu'a un système de venir à bout des perturbations.

Mais quand les chocs sont trop importants et que l'on franchit certaines valeurs de seuil, un système « bascule » et perd son équilibre afin d'en trouver un autre, parfois après une longue phase de turbulence. Quand un système a basculé, il ne suffit pas d'éliminer le déclencheur pour rétablir l'ancien équilibre. Des dynamiques propres ont été mises en marche et on ne les arrête pas si facilement. Une fois qu'il s'est échappé du permafrost, le carbone n'y revient pas, même si le climat doit de nouveau se rafraîchir.

BASCULEMENT SOUHAITÉ ET BASCULEMENT INDÉSIRABLE

Ce que nous avons dit vaut pour les systèmes naturels, sociaux ou techniques. Et il existe pourtant des différences essentielles. Le basculement des écosystèmes est dangereux et doit être évité à tout prix. La civilisation humaine s'est développée au cours de ce qu'on a appelé l'holocène, une période de climat remarquablement stable qui a suivi la fin de la dernière ère glaciaire. Des variations climatiques comme il en a toujours existé – par exemple le « petit âge glaciaire » au début des temps modernes – pouvaient déjà avoir des conséquences catastrophiques pour les sociétés humaines, mais ne transformaient le climat global que de manière minime. Pendant de très longues périodes, cependant, le climat a souvent basculé, par exemple entre les périodes froides et les périodes chaudes des plus de 2,7 millions d'années écoulées. Le changement était déclenché par des feedbacks positifs complexes, puis de nouveau annulé par des feedbacks négatifs.

Pour ce qui concerne la concentration de CO₂ dans l'atmosphère, elle se situait chaque fois autour de 180 à 200 ppm (partie par million, soit un millionième) pendant les périodes froides et autour de 250 à 300 ppm pendant les périodes chaudes. Pendant les périodes froides, la majeure partie de la Suisse actuelle était recouverte de glaciers ; pendant les périodes chaudes, les glaciers se retiraient dans la haute montagne. Depuis le XIX^e siècle, les activités humaines ont fait passer la concentration de CO₂ de 285 à 425 ppm. L'homme a injecté un excédent de CO₂ dans l'atmosphère d'environ 140 parts par million, soit plus que la différence entre les périodes chaudes et les périodes froides des derniers 2,7 millions d'années derniers.

Alors que le basculement de systèmes naturels comme l'est le système climatique est quelque chose d'extrêmement dangereux, nous avons besoin, pour l'éviter, de transformations sociales rapides et en profondeur. Les points de bascule sociaux sont un motif d'espoir.

Quand, donc, il est question de « développement [...] résilient aux changements climatiques¹⁸¹ », il est question du fait que les systèmes se transforment et puissent trouver de nouveaux équilibres

sans perdre leur capacité à fonctionner. Il faut que des systèmes énergétiques, des systèmes de production, des systèmes de transports, etc., se transforment en tant que systèmes tout en maintenant l'approvisionnement de base des êtres humains, les structures démocratiques ou l'ordre juridique mondial.

À cela s'ajoute une différence essentielle entre systèmes naturels et systèmes sociaux : ceux-ci sont composés d'éléments, d'êtres humains ou d'organisations qui agissent de manière consciente et sont capables de discerner et de prévoir, jusqu'à un certain degré, les conséquences de leurs actes.

STRUCTURE DE LA PARTIE II

La partie I de cet ouvrage traite de la manière dont la Constitution fédérale protège l'environnement et encourage le développement durable. Je n'ai pas examiné comment la Constitution fédérale protège, à l'inverse, les hommes et leurs institutions contre l'environnement lorsque celui-ci est perturbé – le chapitre aurait été bref.

Dans la deuxième partie de ce livre, je souhaite d'une part étudier la manière dont la Constitution fédérale pourrait remplir ces deux objectifs – mieux protéger l'environnement et concrétiser le principe supérieur de la durabilité (chap. 12) et rendre nos systèmes sociaux résistants aux crises environnementales graves (chap. 13) –, et d'autre part, me pencher sur les procédures et les instances nécessaires pour prendre et mettre en œuvre de manière informée et démocratique les décisions nécessaires à la réalisation des objectifs en question (chapitres 14–16).

XII. L'OBJECTIF CONSTITUTIONNEL DE LA MITIGATION : LES LIMITES

J'ai cité dans l'introduction deux objectifs que la Constitution d'un État doit remplir en période d'anthropocène. Elle doit protéger l'environnement contre les activités humaines (mitigation) ainsi que les hommes et leurs institutions contre l'environnement quand il sort de ses rails (adaptation). C'est de ces deux objectifs que traitent ce chapitre et le suivant.

LIMITES PLANÉTAIRES

Le principe fondamental, ce sont les limites. Les limites ont mauvaise réputation et sont considérées comme des obstacles à la liberté. Au-delà de tous les slogans politiques outranciers, personne ne conteste toutefois qu'il ne peut exister de liberté sans limitations de la liberté.

* Un sondage réalisé en 2023 dans 23 pays a montré que le discours portant sur les limites et les interdictions réduit le degré d'acceptation des mesures de politique climatique : « Les propositions contenant les mots règle, interdiction ou abandon recueillaient en moyenne 9 points de soutien de moins (chiffre qui montait jusqu'à 20 dans quelques cas) que celles qui n'en contenaient pas. » (Ins Potential Energy 2023, p. 6-7). Mais cela ne signifie pas que les limites ne soient pas acceptées. Le rapport recommande de choisir le *framing* approprié quand on parle de mesures à prendre. Le plus efficace, selon ce texte, est l'appel à la responsabilité pour les générations futures. L'énoncé : « On ne devrait pas exiger des gens qu'ils fassent des sacrifices pour des gens qui ne sont pas encore nés » n'a été soutenu par une majorité dans aucun des pays ayant fait l'objet de cette étude (*ibid.*, p. 16). Même le discours sur les « sacrifices » à accomplir est donc capable de réunir une majorité si les sacrifices sont demandés au profit des générations à naître.

Dès 1961, à une époque où le progrès inspirait une grande euphorie, le Conseil fédéral affirmait dans son message sur l'article concernant la protection de la nature et du patrimoine (art. 78 de la Constitution fédérale actuelle) que « ceux qui ont des responsabilités doivent, dans l'intérêt du peuple et de la santé publique, veiller à ce que les espaces propices à la détente des esprits et à la récupération des forces physiques soient conservés et que des barrières soient opposées à la recherche du gain et au besoin d'action des techniciens. Il faut contenir ces forces, ennemies ou dédaigneuses de la nature¹⁸² ». Je suis convaincu que les limites peuvent même être particulièrement propices à la liberté. Elles déterminent ce qui peut être, mais permettent, dans le cadre de ces limites, une liberté maximale¹⁸³.

Les limites doivent être fixées de telle sorte que les systèmes écologiques puissent maintenir leur fonction de système. On dispose pour cela du concept, largement répandu, des « limites planétaires » (*planetary boundaries*) du Stockholm Resilience Center¹⁸⁴. Il définit, dans neuf domaines, des limites qui ne peuvent être durablement franchies sans que la stabilité des écosystèmes en pâtisse ; il s'agit du changement climatique, de l'acidification des océans, de la destruction de la couche d'ozone stratosphérique, de la concentration d'aérosols dans l'atmosphère, des cycles biogéochimiques (à savoir les cycles du phosphore et de l'azote), du changement de l'utilisation des sols (notamment la déforestation), de l'intégrité de la biosphère (diversité génétique et fonctionnelle) et de l'apport de substances d'un nouveau type¹.

Selon une étude de 2023, six de ces neuf limites sont franchies dans le monde entier, et parfois de manière massive ; une septième a été franchie en 2025. Le bilan de l'étude est sans appel : « La Terre

* Il existe des indicateurs, comme l'« empreinte écologique » qui expriment la charge pesant sur l'environnement en un seul chiffre agrégé. L'initiative populaire rejetée en septembre 2021 « Économie verte » (FF 2011 2025) voulait réduire l'« empreinte écologique » de la Suisse de manière à ce que, extrapolée à la population mondiale, elle ne dépasse pas un équivalent planète. » Le concept des neuf limites planétaires rend mieux compte de la situation environnementale parce que les différents aspects environnementaux ne peuvent se compenser les uns les autres. La fermeture du trou dans la couche d'ozone ne compense pas, par exemple, l'extinction des espèces.

se trouve aujourd'hui clairement en dehors du champ de sécurité de l'humanité ». Il ne s'agit donc pas seulement de ne pas franchir les limites, mais aussi de reculer derrière les limites déjà dépassées et de régénérer les systèmes endommagés.

Le Conseil fédéral a reconnu sur le principe, en 2013, qu'« un cadre de référence pour le développement durable et sa mise en œuvre pratique doit respecter les limitations naturelles, la viabilité des écosystèmes ainsi que les limites de charge écologique de la Terre¹⁸⁵ » et a également constaté en 2022 que la Suisse, par rapport au reste du monde, franchit ces limites à un degré supérieur à la moyenne¹⁸⁶. Une initiative populaire des Jeunes Verts, l'« initiative pour la responsabilité environnementale », qui voulait fixer par écrit le respect des limites planétaires, a été rejetée en votation populaire en février 2025¹⁸⁷.

Si le commandement de durabilité formulé par la Constitution fédérale est aujourd'hui si mal appliqué, cela tient entre autres à son abstraction. Les limites rendent les choses plus concrètes. Il existe aujourd'hui de nombreuses lois qui fixent les limites ; leur socle constitutionnel est l'article sur la protection de l'environnement (art. 74 Cst.). Nommer explicitement les limites planétaires, dans l'article sur le développement durable (art. 73 Cst.) n'apporterait donc rien, au fond, qui n'y soit déjà contenu de manière implicite. Mais cela rendrait l'article plus maniable¹⁸⁸.

* Les limites de charge sur la planète sont dépassées dans le domaine de l'intégrité de la biosphère, des substances et organismes d'un type nouveau, des cycles biogéochimiques (azote et phosphore), du climat, du déboisement et d'autres changements du système d'exploitation des sols, de la consommation d'eau douce. La limite de l'acidification des océans a été jugée dépassée par des travaux scientifiques en 2025. (Richardson *et al.*, 2023).

** Le projet de nouvelle Constitution cantonale du Valais, qui a échoué au vote en mars 2024, contenait dans son article sur le développement durable (art. 130) le respect des « limites planétaires ». 130). La commission compétente du Conseil constitutionnel valaisan écrit « que ce concept des limites planétaires de charge supportable n'est pas rigide et peut évoluer avec le temps et les nouvelles connaissances que l'on pourra acquérir dans les décennies à venir. Cette base scientifique solide et dynamique constitue un socle pertinent pour l'action politique. » (Conseil constitutionnel 2020, p. 9) De son côté, le texte de l'initiative environnementale nomme, dans ses dispositions transitoires, cinq domaines dans lesquels les limites planétaires doivent être « précisément » respectées.

Proposition 12.1 [2.2] : Les limites planétaires, proportionnellement à la réalité suisse, doivent être respectées. La définition du développement durable telle qu'énoncée dans les articles 73 et 74 de la Constitution fédérale doit ainsi être rapprochée de la définition complète de Brundtland, de telle sorte que les limites soient énoncées. (Proposition de formulation ; cf. proposition 2.2, p. 33.)

LIMITES ÉCOSOCIALES

Outre les neuf limites planétaires, il existe d'autres limites que l'on ne peut pas franchir si l'on veut atteindre la durabilité dans son acception tridimensionnelle. Je veux mettre brièvement en débat trois limites qui pourraient entrer en considération pour une extension du catalogue des limites : la consommation maximale d'énergie, l'inégalité de la revendication des ressources, la population.

La consommation maximale d'énergie. En règle générale, on ne problématise dans le cadre du débat énergétique que la mise à disposition de l'énergie, et non son utilisation. Nul ne conteste que la mise à disposition d'énergie soit cause de dommages environnementaux (pollutions liées au pétrole, destruction des paysages) et de dommages sociaux (accidents, perte d'espaces vitaux), ni que la conversion de l'énergie laisse des déchets nocifs (CO₂, aérosols toxiques, déchets radioactifs), ni que les infrastructures énergétiques abîment les paysages et la biodiversité, ni pour finir que tout le système énergétique soit un prétexte à la corruption et aux guerres.

Mais si l'énergie pouvait être mise à disposition de manière totalement « propre », serait-elle pour autant dénuée de problèmes et pourrait-on en consommer autant qu'on le voudrait ? Non, ce n'est pas le cas. Il va de soi que l'utilisation de l'énergie a des conséquences indépendamment des coûts économiques, écologiques et sociaux de sa mise à disposition. L'énergie met en mouvement le matériel et les personnes ; les utilisations de l'énergie transforment les modèles de consommation et les comportements ; l'énergie fonde le pouvoir, et ainsi de suite. Ces effets ont un impact social, écologique et économique. Une société qui consomme

beaucoup d'énergie n'est pas la même qu'une société qui en consomme moins¹⁸⁸. Et une société qui met l'énergie à disposition de manière décentralisée est différente d'une société qui s'approvisionne par des structures centralistes. La concentration de l'énergie, c'est la concentration du pouvoir¹⁸⁹. Une société qui aurait à sa disposition autant d'énergie qu'elle le voudrait n'est par conséquent nullement souhaitable, aussi « propre » que soit l'énergie en question.

L'idée de fixer une limite supérieure à la consommation d'énergie – non pas sous forme de frontière dure, mais de but à atteindre – est familière à la politique suisse. Dans les années 2000 et 2010, de nombreux cantons et communes ont adhéré à l'idée de la « Société des 2 000 watts », c'est-à-dire à l'objectif consistant à limiter la consommation d'énergie primaire à 2 000 watts (17 500 kWh par an) par habitante et habitant. Le Conseil fédéral s'est lui aussi rallié à cet objectif, considéré comme une « vision à long terme¹⁹⁰. » C'est un but de sobriété qui a été bien introduit, mais a un peu sombré dans l'oubli. Il faudrait le réactiver. Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures prévoit de le faire. Dans le projet de nouvelle Constitution, la division par deux de la consommation d'énergie par personne est mentionnée comme objectif.

Inégalité maximale de l'utilisation des ressources naturelles (sol, énergie, etc.). L'utilisation des ressources naturelles est aujourd'hui répartie d'une manière extrêmement inégale. Les 10 % les plus riches des Suissesses et des Suisses produisent quatre fois plus d'émissions de gaz à effet de serre que les 10 % les plus pauvres ; au sein du groupe des 10 % les plus riches, le quart le plus riche est nettement plus en cause que le reste des riches¹⁹¹. L'inégalité de l'utilisation des ressources est encore plus importante sur le plan planétaire – en comparaison mondiale, même les foyers suisses pauvres comptent majoritairement parmi les riches¹⁹².

Fixer une limite maximale à l'inégalité est un objectif social, pas écologique, mais il est très pertinent sous l'angle écologique. Les sociétés égalitaires font peser une moindre charge sur l'environnement et elles sont aussi plus résilientes à l'égard des crises¹⁹³. La plateforme mondiale sur la biodiversité (IPBES 2019) qualifie la réduction de l'inégalité de levier important sur la voie de la transformation allant dans le sens de la durabilité¹⁹³. Le Conseil des experts en environnement du gouvernement fédéral allemand (SRU) renvoie lui aussi aux conséquences écologiques de l'inégalité extrême¹⁹⁴. Dans le cadre des Nations unies, les appels à taxer les super-riches pour des raisons écologiques se font de plus en plus bruyants¹⁹⁵. Et, en juillet 2024, à l'instigation du Brésil et de la France, le G20 s'est prononcé en faveur du principe d'une « taxation effective des personnes privées super-riches¹⁹⁶. »

La commission d'experts chargée de préparer une révision totale de la Constitution fédérale postulait, dans son projet de Constitution de 1977, que la politique en matière de la propriété devait non seulement protéger l'environnement, les sols et les paysages, mais aussi « éviter une concentration démesurée de fortune et de propriété terrienne ». Mais les exigences de limitation de l'inégalité n'ont pas une bonne presse en Suisse. Une initiative populaire des Jeunes socialistes qui proposait que, au sein d'une même entreprise, le salaire le plus bas s'élève à au moins un douzième du plus élevé¹⁹⁷ n'a réuni de majorité dans aucun canton. À une époque de pénurie croissante, la question de la redistribution prend toutefois de l'importance, de telle sorte qu'il faudrait à l'avenir mieux communiquer à propos des décisions prises pour réduire l'inégalité en matière de consommation des ressources, afin de leur procurer un degré d'acceptation plus élevé.

* Wilkinson et Pickett (2024) écrivent, dans leur commentaire publié dans la revue spécialisée *Nature*, sous le titre provocateur (traduit de l'anglais) « Pourquoi le monde ne peut pas se permettre les riches » : « Une plus grande égalité réduira la consommation malsaine et excessive. Elle renforcera la solidarité et la cohésion nécessaires pour rendre les sociétés plus adaptables au regard de la situation climatique et d'autres situations d'urgence. [...] Pour les pays riches et développés dont les données étaient disponibles, nous avons trouvé une forte corrélation entre le degré d'égalité et le nombre de points sur une échelle que nous avons établie afin d'étalonner la prestation réalisée dans cinq domaines environnementaux. »

Proposition 12.2 : L'article consacré à l'énergie (art. 89) dans la Constitution fédérale doit être complété par un nouveau paragraphe : La Confédération définit une valeur cible de consommation énergétique par habitantes et habitants. Elle veille à une consommation équilibrée entre habitantes et habitants.

Proposition 12.3 : La Constitution fédérale définit le but consistant à viser une consommation équilibrée des ressources.

Population. L'exigence d'une limitation du simple nombre d'êtres humains ne cesse de réapparaître dans les débats sur l'environnement – en Suisse, par exemple, sous la forme de l'initiative populaire « Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles » de l'association Ecopop, qui a été clairement rejetée en 2014¹⁹⁸. L'UDC a donné à sa propre initiative populaire en vue de la réduction de la population résidente le nom d'« initiative pour la durabilité¹⁹⁹ ».

L'équation selon laquelle un nombre d'habitants moins important signifie une baisse de la pollution de l'environnement semble d'abord aller de soi, mais elle perd sa plausibilité dès que l'on prend en considération l'inégalité dans la répartition de la consommation des ressources. Il s'agit en premier lieu de savoir combien de personnes se permettent une consommation des ressources semblables à celle des 10 ou 20 % les plus riches de la population. L'idée que l'on consommerait moins de ressources s'il existait moins de personnes n'a rien d'assuré. Il se pourrait aussi que ces personnes consomment d'autant plus par tête. Les coûts d'une limitation forcée de la population mondiale seraient également élevés, les instruments de politique démographique étant problématiques sur le plan des droits humains*.

* Selon l'expérience faite par la science démographique, la fécondité baisse quand l'égalité entre les sexes progresse et que les gens occupent une position sociale suffisamment sûre pour ne pas avoir besoin d'enfants en guise d'« assurance-vie ». Si ces objectifs étaient atteints pour l'ensemble de l'humanité, la population mondiale commencerait à diminuer sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures relevant de la politique démographique.

RÉGÉNÉRATION

Les limites étant déjà franchies, il faut revenir au palier antérieur et régénérer les systèmes naturels endommagés. La nécessité de l'adaptation exige elle aussi des renaturations. Pour que l'eau puisse mieux circuler après des précipitations extrêmes, il faut débétonner des surfaces et donner plus de place aux torrents et aux rivières. Il faut également renaturaliser et végétaliser des surfaces pour lutter contre les chaleurs excessives en zones habitées. Il faut trouver des succédanés pour certaines choses qui ne peuvent pas être restaurées – par exemple des lacs de stockage pour retenir l'eau qui, aujourd'hui, survit encore à l'été sous forme de glaciers.

La Constitution cantonale de Rhodes-Extérieures prescrit que « l'environnement naturel doit être préservé pour les générations présentes et futures et, dans la mesure du possible, assaini lorsqu'il a été altéré » (article 29). On pourrait peut-être intégrer un article analogue, sous forme de nouvel alinéa 2^{bis} à l'article sur la protection de l'environnement (art. 74) de la Constitution fédérale. Il ne devrait cependant pas seulement y être question de l'« environnement naturel », mais aussi des environnements hybrides, comme les écosystèmes agricoles ou les surfaces vertes dans les villes.

La loi sur la renaturation de l'Union européenne, décidée en 2024 – à une très courte majorité du Conseil – offre un exemple de la manière dont la restauration de la nature pourrait être menée sur le plan législatif²⁰⁰. D'ici 2030, au moins 20 % des surfaces terrestres et maritimes, ainsi que, d'ici 2050, tous les écosystèmes de l'Union européenne appelant un assainissement doivent être remis dans un état tel qu'ils puissent de nouveau remplir leurs fonctions. Les systèmes urbains et écoagricoles sont eux aussi concernés par cette loi. Les populations de pollinisateurs doivent se remettre, les fleuves doivent de nouveau couler librement sur 25 000 kilomètres (d'ici 2030) et il faut replanter trois milliards d'arbres (dans le même délai). Les États membres doivent, d'ici mi-2026, présenter des plans nationaux de restauration et rendre régulièrement compte de leurs progrès.

En Suisse, la loi sur la protection des eaux oblige depuis 2011 les cantons à revitaliser leurs eaux²⁰¹. D'ici à 2090, un quart des 14 000 voies d'eau courante canalisées devrait être ainsi valorisé. Mais jusqu'ici, on n'a réalisé que 18 kilomètres par an, au lieu des 44 qui seraient nécessaires²⁰².

Proposition 12.4 : Si les limites planétaires sont franchies ou si des écosystèmes sont détruits, il faut veiller à ce que l'impact sur l'environnement soit suffisamment réduite pour que les limites soient de nouveau respectées. Les écosystèmes endommagés doivent être restaurés.

L'EXEMPLE DU GRAND-MARAIS

Parmi les systèmes naturels endommagés en Suisse, on trouve les zones humides, qu'elles soient disparues ou existantes. Dans la mesure où les marais en sont encore, ils bénéficient de la protection de la Constitution fédérale (art. 78, alinéa 5). Mais plus de 90 % des anciennes zones humides de la Suisse ont été asséchées depuis le ^{xix}^e siècle. En raison de la proportion importante de matériau organique dans la tourbe, les anciens sols marécageux sont très fertiles. Ce matériau organique riche en carbones s'est accumulé pendant de très longues périodes parce que l'humidité le protège contre l'oxydation. Si on le fait sécher, il commence à s'oxyder et le carbone arrive dans l'atmosphère sous forme de CO₂. Cela contribue au réchauffement climatique, les sols perdent de leur fertilité et s'affaissent, ce qui les rapproche des nappes phréatiques et les humidifie de nouveau. Sous l'angle écologique autant qu'agricole, il est évident que quelque chose doit changer.

Autrefois la plus grande zone humide de Suisse, le Grand-Maraïs se situe entre les lacs de Neuchâtel, de Bienne et de Morat. De 1868 à 1891, la première correction des eaux du Jura a fait baisser de 2,5 mètres la surface des trois lacs et a canalisé l'Aar vers le lac de Bienne. C'est ainsi que le Grand-Maraïs a été asséché, que l'on a gagné en terres arables et qu'on a protégé la région contre les inondations. Mais, comme le sol s'affaissait, de nouvelles et graves inondations ont eu lieu, si bien qu'une deuxième correction des eaux du Jura, effectuée de 1962 à 1973, a succédé à la première.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir comment on va pouvoir continuer. Les analyses du sol ont montré que le sol de tourbe a disparu, mis à part sur quelques surfaces résiduelles. Du fait du sous-sol, l'agriculture n'est plus possible qu'au prix de mesures coûteuses.

En 2018, l'union agricole Pro Agricultura Seeland a réclamé dans une prise de position écrite une « troisième correction des eaux du Jura²⁰³ ». Le texte souligne l'importance de cette région pour la sûreté alimentaire nationale. Les associations de défense de l'environnement considèrent en revanche qu'une troisième correction est une « impasse » et soulignent l'énorme perte en biodiversité que provoque l'utilisation agricole des terres. Elles aimeraient renforcer la biodiversité et ont présenté en 2023, en guise de contre-modèle, leur « Vision Trois-Lacs 2050²⁰⁴ ».

Le premier regard sur les deux prises de position montre déjà à quel point les perceptions sont différentes. La « Vision Trois-Lacs 2050 » présente de belles images de paysages, déplore la perte de l'ancienne biodiversité et relativise l'importance de la région pour l'approvisionnement alimentaire de la Suisse. Le texte de Pro Agricultura raconte une histoire de maladie, le paludisme, et d'une misère dont la région a été libérée par les corrections des eaux.

Confrontés à cette situation, le canton de Berne et la Wyss Academy collaborent, dans le cadre du programme « développement de la région Grand-Marais », pour trouver avec les personnes concernées, au sein d'un processus participatif, des solutions dont profiteraient aussi bien l'agriculture que la biodiversité et la protection du climat. On ne dispose pas encore de résultats, mais le processus est intéressant parce qu'il pourrait être non seulement un cas exemplaire de traitement d'un écosystème détruit, mais aussi de prise de décision.

XIII. LE BUT CONSTITUTIONNEL DE L'ADAPTATION : LA RÉSILIENCE

Lorsqu'à la fin de l'hiver 2020, le Conseil fédéral a décrété le confinement en raison de la pandémie de Covid-19, j'enseignais l'allemand dans un lycée zurichois. Soudain presque tout a changé. L'enseignement par visioconférence était une nouveauté, pour les enseignants comme pour les élèves. Nous avons expérimenté et appris. Beaucoup de choses ont étonnamment bien fonctionné, et quand quelque chose ne marchait pas, on faisait preuve d'une grande tolérance. La suspension des notes pendant un semestre a permis de donner aux élèves des retours beaucoup plus nuancés sur le fond.

J'ai fait réfléchir ma classe à sa situation extraordinaire en lui demandant de rédiger de courts textes, avec des sujets du type « Racontez la situation actuelle à votre moi d'il y a trois mois », ou bien : « Il y a peu, vous n'auriez pas pu imaginer la situation actuelle. À quoi ressemblerait un monde qui vous paraît aujourd'hui tout aussi inimaginable, mais dans lequel vous aimeriez bien vivre? », ou encore : « Sortez dans un lieu que vous aimez bien. Rappelez-vous les sons en temps normal. Puis prenez garde à ce que vous entendez maintenant. »

J'ai vécu dans une certaine euphorie la première période de la pandémie. Des choses qu'on aurait encore, peu avant, jugées inconcevables devenaient tout à coup possibles. J'avais rarement vécu pareil sentiment de communauté. Dans les queues où l'on attendait devant les boutiques en respectant la distance de sécurité, on nouait le dialogue avec des inconnus. Quand ma famille fut placée en quarantaine à cause d'un cas de maladie, une voisine a appelé pour savoir de quelles courses nous avions besoin. On a vécu d'autres histoires analogues d'aide apportée par le voisinage et un puissant sentiment de solidarité mutuelle en Grèce pendant la grave crise de la dette d'État, en 2010.

À l'école, dans la famille et dans le voisinage, nous avons fait l'expérience du fait que, grâce à la solidarité, beaucoup de choses continuent à fonctionner même quand disparaissent les routines des périodes ordinaires. Mais à un moment, l'ambiance a basculé : des amitiés se sont brisées, on a prêté foi à de fausses informations et des groupes extrémistes ont eu le vent en poupe.

Ewald Frie et Mischa Meier, qui dirigeaient à l'université de Tübingen le département de recherche spéciale interdisciplinaire « Ordres menacés²⁰⁵ », écrivent dans leur livre *Krisen anders denken* (« Penser les crises autrement ») que les menaces déclenchent des dynamiques sociales positives, « produisent des énergies sociales et émotionnelles » et peuvent « conférer du pouvoir ». Mais elles peuvent aussi mener au « mépris des autres et devenir un danger pour les sociétés démocratiques²⁰⁶ ». La pandémie de Covid a fait apparaître les deux tendances.

PRÉPARER À DE GRAVES CRISES

La pandémie de Covid-19 a été une crise légère en comparaison de ce à quoi l'on peut s'attendre en cas de réchauffement climatique de plus de 1,5 ou même 2 °C et d'effondrement de la biodiversité. L'humanité a déjà vécu de nombreuses crises et a survécu à un grand nombre d'entre elles – mais n'y a parfois pas survécu sur le plan régional. Les crises environnementales du temps présent ont toutefois une qualité inédite. Les bases de l'existence se sont plus fortement transformées en quelques années qu'au cours des 10 000 années précédentes. Depuis qu'il existe une civilisation humaine, il n'a jamais fait aussi chaud qu'aujourd'hui, et le réchauffement va encore se poursuivre. La dernière extinction massive a eu lieu il y a de nombreux millions d'années, avant que l'être humain ne soit là.

Les sociétés doivent se préparer à cette nouvelle époque. Les crises en cascade sont déjà possibles dans un proche avenir. Quand une vague de chaleur persistante et assortie de sécheresse touchera la Suisse, on devra loger les personnes à risque dans des espaces climatisés²⁰⁷. Or l'énergie nécessaire à la réfrigération sera en pénurie si les centrales hydrauliques ne produisent pratiquement plus rien. Les revenus agricoles s'effondreront et l'importation de biens sera rendue plus difficile parce que les péniches ne circuleront plus sur le Rhin asséché. À plus long terme, de vastes territoires pourraient devenir inhabitables, ce qui déclenchera des migrations intérieures et extérieures. Des courants politiques autoritaires et antidémocratiques pourraient se renforcer²⁰⁸. Les crises s'alimenteront les unes les autres²⁰⁹.

Lorsque je parle ici d'un objectif constitutionnel d'adaptation, j'entends « adaptation » au sens large. Je ne pense pas tant aux adaptations techniques – systèmes d'alerte précoce, constructions contre les inondations, introduction de nouvelles espèces et variétés résistantes à la chaleur dans l'agriculture et la sylviculture, etc. – qu'à ce que le GIEC appelle le « développement résilient au climat²¹⁰ ». Comment les domaines de l'économie « d'importance systémique », comme on les a appelés pendant la pandémie, peuvent-ils rester fonctionnels, comment continuer à fournir aux personnes nourriture, soins médicaux et éducation ? Comment les institutions démocratiques continueront-elles à travailler ?

Il faut se préparer dans un contexte d'incertitude. Même si nos connaissances sur les crises environnementales sont vastes et que les modèles mathématiques utilisés par le passé pour prédire l'évolution du climat correspondent bien à la réalité, on ne peut que grossièrement prévoir ce qui se passera lorsque les points de bascule seront franchis, et les effets économiques et sociaux que cela va entraîner.

Il ne suffit pas de se préparer à ce qui paraît être le plus vraisemblable. Dans une contribution très remarquée publiée dans la revue *PNAS*, des climatologues de premier plan ont exigé que le monde se prépare aussi à des scénarios qui ne sont pas très vraisemblables, mais qui sont possibles et qui auraient des conséquences catastrophiques²¹¹. Les pires scénarios possibles sur la base de modélisations scientifiques pour le *xxi*^e siècle auraient toutefois

des effets tellement extrêmes que la survie des structures des états dans ces conditions paraît purement et simplement inimaginable. Un effondrement du système de courants de l'Atlantique Nord aurait paradoxalement pour conséquence un refroidissement fulgurant de l'Europe, qui pourrait aller jusqu'à une perte de 30 °C²¹². Un degré très élevé de concentration en CO₂ pourrait provoquer l'effondrement de la couche nuageuse formée par les stratocumulus, avec pour conséquence un réchauffement de 8 °C supplémentaires²¹³.

L'administration fédérale ne travaille pratiquement pas sur les scénarios extrêmes*. Un programme de recherche étudiant les conséquences de scénarios extrêmes et les possibilités d'adaptation pour la Suisse s'est achevé en 2025 à l'Institut fédéral de recherche WSL**.

RÉSILIENCE

Il existe des textes stratégiques et des plans d'action de la Confédération en vue d'une adaptation aux conséquences climatiques²¹⁴. Mais il subsiste de larges points aveugles²¹⁵. Aucun de ces documents ne traite des scénarios extrêmes ni des limites de l'adaptation²¹⁶, et aucun ne pose la question fondamentale de ce qui rend une société résistante aux crises ou, pour reprendre le terme technique, de la manière dont on peut renforcer sa résilience.

Un système est résilient s'il continue à fonctionner même quand certaines de ses parties sont endommagées, parce que d'autres

* L'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) a répondu le 26 juin 2024 à notre demande : « L'OFPP ne traite pas systématiquement des scénarios "extrêmes", comme l'effondrement du système des courants de l'Atlantique Nord. L'analyse nationale des risques se focalise sur des scénarios de "grande" intensité. Nous analysons aussi dans ce cadre des risques comme les tempêtes solaires, les impacts de météorites et les accidents de centrales nucléaires qui, selon leur dimensionnement, peuvent avoir des conséquences fatales analogues. »

** Le programme de recherche « Extremes 2021-2025 » de la WSL table sur trois scénarios : cinq années successives de sécheresse extrême, une vague de forte chaleur de 28 jours, trois hivers chauds se succédant. (Ces scénarios sont inédits ; renseignements fournis à titre personnel par Astrid Björnsen, WSL).

éléments peuvent prendre le relais. La résilience a besoin de diversité, de réserves et de redondance – une mission peut ainsi être reprise simultanément par plusieurs composantes du système, ou par plusieurs composantes en particulier²¹⁷. Ne sont pas résilientes les chaînes de livraison longues, les structures hiérarchiques et centralisées, les monocultures, les dépendances à l'égard de conditions qui sont, pour leur part, vulnérables aux crises, ou encore la forte spécialisation de composantes du système, qui peuvent faire une chose parfaitement, mais rien d'autre.

Considéré à court terme, presque tout ce qui renforce la résilience est inefficace. Or, seul s'impose sur les marchés orientés vers le profit ce qui est efficace à court terme. On a vu à quelle vitesse une économie « efficace » déraile, par exemple à l'occasion de l'éruption du volcan islandais Eyjafjöll, qui a paralysé en 2010 de grandes parties du trafic aérien européen, ou encore lors de l'avarie du tanker *Ever Given* qui a bloqué le canal de Suez pendant six jours en 2021. Et comme le marché récompense justement l'efficacité à court terme, on ne devrait pas miser sur un développement spontané de la résilience dans l'économie privée. L'économie est une chose beaucoup trop importante pour qu'on l'abandonne au marché.

Pour renforcer la résilience des secteurs économiques qui contribuent à l'approvisionnement de première nécessité, l'État doit avoir la capacité d'intervenir. L'article 102 de la Constitution fédérale, « Approvisionnement du pays », permet ce type d'intervention en temps de crise. Mais quand on constate, au début d'une pandémie, que le pays ne dispose pas de masques en nombre suffisant, il est trop tard. S'il veut prendre des précautions, l'État doit intervenir de manière préventive pour donner le cap.

J'ai proposé pour la Constitution fédérale un article concernant la politique économique (cf. proposition 6.3, p. 64). Un tel article devrait

* Internet fournit un bel exemple de système conçu pour la résilience ; il avait à l'origine été conçu par l'armée américaine et il est censé rester fonctionnel même si de grandes parties de son infrastructure sont détruites. Comme l'infrastructure d'Internet est décentralisée, un paquet d'informations peut toujours chercher son chemin sur différentes voies possibles, alors qu'un système centralisé serait paralysé si l'on en détruisait le nœud central.

aussi avoir pour but le renforcement de la résilience et veiller, par exemple, à ce que des marchandises et des prestations de service de première nécessité soient produites à l'intérieur du pays et pas là où cela coûte le moins cher, à ce que l'on forme les travailleurs spécialisés nécessaires et à ce qu'aucune entreprise ne soit « too big to fail ». Il devrait permettre de privilégier les circuits courts de création de valeur²¹⁸, soutenir les secteurs économiques dans lesquels le travail est mal rémunéré, ou pas rémunéré du tout, par exemple les soins et l'assistance aux personnes, et encourager les initiatives économiques spécifiques se situant en dehors du marché, par exemple les coopératives d'autoapprovisionnement²¹⁹. Sur la résilience de l'agriculture, et donc sur le but constitutionnel de l'adaptation, le concept de souveraineté alimentaire reconnu par les Nations unies pourrait se révéler utile, tout comme des formes d'agriculture solidaire.

L'une des plus grandes dépendances de l'économie est celle envers la croissance économique. Même d'autres systèmes, comme les œuvres sociales, les finances de l'État ou le marché du travail, sont conçus dans un cadre où la productivité ne cesse d'augmenter²²⁰. L'arrêt des centrales nucléaires et le traitement des déchets radioactifs ne peuvent être financés que si les fonds prévus à cet effet produisent des intérêts, ce pour quoi la croissance est nécessaire. Même si l'on estime que la croissance économique est souhaitable, on ne peut pas vouloir en être dépendant et l'on est tenu de se demander ce qui se passe lorsqu'elle s'arrête.

Proposition 13.1 [6.3] : Un article portant sur la politique économique doit obliger la Confédération à mener une politique visant à renforcer la résilience des secteurs économiques importants.

Proposition 13.2 : Les œuvres sociales et de prévoyance (art. 111–117) doivent être conçues de telle sorte qu'elles puissent fonctionner indépendamment de la croissance économique.

Proposition 13.3 [6.7] : Il faut réévaluer la mise en place de la souveraineté alimentaire pour renforcer la résilience du système d'alimentation.

TRANSITION

Pour en arriver au point où l'économie sera résiliente, celle-ci devra traverser une phase de mutation. Il faudra accompagner la transition de telle sorte qu'elle ne soit pas elle-même une cause de crise. Cette transformation est devenue l'objet d'une discipline scientifique à part, et je ne peux qu'effleurer ici le sujet. (On trouve des propositions concrètes pour la Suisse dans le « plan action climat » de la Grève du climat²²¹.)

Les éléments de l'économie non résilients et non compatibles avec les limites planétaires doivent se transformer ou disparaître. La production de pétrole, de gaz naturel et de charbon doit totalement prendre fin. En Suisse, où l'on ne produit pas de matières premières fossiles dans le domaine de l'énergie, la tâche est relativement facile ; cela dit, de nombreuses entreprises de ce secteur, en particulier du commerce du pétrole, du gaz et du charbon, ont leur siège en Suisse. Si l'on engage correctement la transition dans le domaine des transports, on aura besoin de moins de voitures, ce qui, en Suisse, concernera avant tout l'industrie des fournisseurs. On n'aura pratiquement plus besoin de nouvelles routes. Les entreprises de travaux publics devront en contrepartie trouver de nouveaux débouchés dans le démantèlement des ouvrages. D'autres secteurs disparaîtront, non pas à la suite des mesures nécessaires à la politique climatique, mais à cause du réchauffement lui-même, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour le tourisme des sports d'hiver à basse altitude. Pour d'autres encore, les besoins seront encore supérieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui, par exemple pour l'installation des systèmes d'énergie renouvelable.

Quand des entreprises disparaissent, le capital investi, les emplois et le savoir-faire disparaissent. En théorie, dans le système capitaliste, les pertes de capital investi ne sont pas un problème : elles font partie du risque de l'investissement. Le rendement des investissements, dans les cas où tout se passe bien, est le dédommagement pour le risque pris. Mais la réalité est toujours un peu plus compliquée que celle des manuels. La faillite de plusieurs entreprises, voire d'une seule, devient problématique lorsqu'elle déclenche un effet domino qui menace des pans entiers de l'économie d'un pays. Le renforcement de la résilience de l'économie

grâce à des règles « too big to fail » efficaces doit permettre d'exclure largement de telles situations.

La perte d'emplois pose des problèmes sociaux et la perte du savoir-faire est un gaspillage qu'une société en crise ne peut guère se permettre. L'industrie automobile, qui joue un grand rôle dans les crises environnementales, est justement celle qui dispose d'un gigantesque savoir-faire. Il est par conséquent important de soutenir la transformation d'entreprises appartenant à des secteurs qui vont être forcés de se réduire. Les employés des secteurs concernés ont besoin d'aide pour se reconvertir. Certains États ont montré pendant les guerres que des économies nationales entières peuvent procéder rapidement à des reconversions d'ampleur, en faisant basculer leur économie civile vers l'économie de guerre ; on en a eu un exemple particulièrement impressionnant avec les États-Unis pendant la Seconde Guerre mondiale.

Dans leur projet de constitution, Alfred Kölz et Jörg Paul Müller prévoyaient que la Confédération apporte « une aide à la conversion dans des secteurs économiques dont l'existence est menacée²²² ». La loi sur la protection du climat accomplit un pas dans cette direction avec ses feuilles de route net zéro : la Confédération soutient techniquement des entreprises et des branches qui se donnent des feuilles de route net zéro ; elles peuvent demander des aides financières pour des technologies et des processus qui aident à la mise en application de ces feuilles de route.

Proposition 13.4 : La Confédération et les cantons soutiennent les entreprises dans leur conversion à la durabilité et à la résilience environnementale. Cela leur permet de s'éloigner du principe de la liberté économique.

Proposition 13.5 : La Confédération et les cantons soutiennent la reconversion des employés des branches et entreprises touchées par les crises environnementales.

TRANSFORMATIVE, JUSTE, ADAPTATIVE, PARTICIPATIVE, SOLIDAIRE

Qu'est-ce qui rend résiliente une société tout entière ? Ce serait pratique si l'on pouvait dire : voilà comment il faut faire. Mais « il n'existe aucune recette concernant la manière dont on peut impulser la transformation » vers la résilience climatique, écrit le GIEC²²³. Ewald Frie, qui étudie les crises d'un point de vue historique, affirme que l'on ne peut pas déduire de ses recherches des règles générales quant au moment et à la manière dont une société réagit à une menace. Il émet toutefois une hypothèse. Selon lui, le facteur décisif, semble être le cadre dans lequel une crise est principalement interprétée. Il arrive qu'une situation qui a été gérée pacifiquement dans un pays donné débouche sur la violence dans un autre, selon les personnes qui dominent le discours²²⁴. Une bonne information de la population, la lutte contre la désinformation et les discours haineux peuvent aider à résister aux opinions séduisantes. Une société civile forte contribue également à lutter contre les tentations populistes.

Le GIEC peut toutefois fournir, en se fondant sur la littérature scientifique, des indications sur les caractéristiques de ce qu'il appelle le « développement résilient sur le plan climatique ». Il est essentiel que « les gouvernements prennent des décisions de développement intégrant la société civile et le secteur privé, placent la réduction des risques, l'égalité des droits et la justice au premier plan, et intègrent des processus de prise de décision, des moyens financiers et des mesures à différents niveaux gouvernementaux, dans différents secteurs et divers cadres temporels²²⁵. » Si les crises systémiques n'étaient pas perçues comme telles, si l'on se contentait d'en combattre les symptômes, il existe un risque de déséquilibres qui créeraient des dépendances et renforcent finalement les risques et les vulnérabilités²²⁶. On pourrait dire, en s'appuyant sur le préambule de la Constitution fédérale, que c'est au bien-être des plus faibles que se mesure la capacité d'une société à faire face aux crises.

D'autres éléments que le rapport du GIEC désigne comme importants pour une évolution climatiquement résiliente sont des processus d'apprentissage adaptables²²⁷, la participation publique

aux processus de décision²²⁸ et l'engagement des citoyens²²⁹. Le rapport du GIEC souligne à plusieurs reprises l'importance des « mouvements citoyens²³⁰ ».

L'État n'a pas la possibilité de se préparer à toutes les situations de crise envisageables. L'adaptation réussie vient souvent du bas. Mais l'État peut apporter un soutien et offrir un espace pour l'expérimentation visant un renforcement de la résilience environnementale et la promotion des initiatives spontanées d'entraide et de solidarité. La phrase qu'on peut lire dans le projet rejeté de nouvelle Constitution valaisanne fait preuve de sagesse : « Le canton encourage toute forme de solidarité. »

On devrait moins concevoir la vie dans la résilience environnementale comme un état que comme un processus d'ajustement et de renégociation permanent. On a besoin pour cela de procédures et d'instances adéquates. Mais il s'agit là, en tout état de cause, d'un trait essentiel de la démocratie. « La démocratie, écrivent Hedwig Richter et Bernd Ulrich, n'est pas une maison cool à la Le Corbusier. Elle ressemble plutôt à un vieux château que ses utilisatrices et utilisateurs ont réaménagé et ont complété de différentes ailes modernes. [...] Il faut produire des efforts pour garder la maison intacte et à peu près propre. »

Proposition 13.6 : La Confédération soutient les formes expérimentales d'organisation sociale et économique visant à un renforcement de la capacité de résistance, et leur évaluation.

Proposition 13.7 : La Confédération encourage les initiatives d'entraide et de solidarité, notamment en périodes de détresse.

Beaucoup de tout cela coûtera cher. Le poids financier et celui du travail doivent être répartis d'une manière socialement supportable. Pour reprendre la formulation correspondante dans la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992²³¹, on pourrait postuler que les coûts de l'adaptation et du dédommagement pour les pertes et les dommages doivent être assumés de manière solidaire en fonction des responsabilités communes, mais différenciées, et des capacités respectives, ainsi que de la situation sociale et économique.

La répartition solidaire des charges n'est pas forcément uniquement financière, elle peut aussi comporter des travaux d'utilité publique. L'article 59 de la Constitution fédérale prévoit un service (militaire ou civil) obligatoire pour les hommes et une possibilité de service volontaire pour les femmes. Le service civil pourrait être orienté, au niveau de la loi, sur la prévention des crises.

Proposition 13.8 : Les coûts de l'adaptation aux transformations des conditions environnementales ainsi qu'aux pertes et aux dommages qu'elles entraînent à l'intérieur du pays, ou encore la participation au financement international du climat et de l'environnement, sont supportés solidairement en tenant compte des responsabilités communes, mais différenciées, et des capacités respectives ainsi que de la situation sociale et économique.

DROIT DE NÉCESSITÉ

Quand survient une situation d'urgence aiguë, un État est obligé de restreindre certaines libertés. Il aura par exemple besoin de règles fixant la manière dont les biens de première nécessité en pénurie doivent être répartis de manière équitable, éventuellement par le biais de rationnements, comme pendant les guerres mondiales. Les lois et les dispositions constitutionnelles doivent, dans certaines circonstances, être temporairement suspendues.

Il arrive que l'on soit forcé, pour protéger la Constitution, d'agir contre ses règles. Le droit de nécessité fixe les règles de ce type de violation des règles. Le droit de nécessité est un droit paradoxal, toujours susceptible de faire l'objet d'abus.

De nos jours, plusieurs articles de la Constitution fédérale forment le socle du droit de nécessité. L'article 102 règle « l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité afin de pouvoir faire face à une menace de guerre, à une autre manifestation de force ou à une grave pénurie à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens » et donne à la Confédération le droit de déroger, dans des situations de ce type, au principe de la liberté économique. L'article 165 permet de promulguer des lois fédérales de nécessité sans attendre un référendum. Une loi de ce type doit avoir une durée de validité

limitée et elle la perd automatiquement si elle n'a pas été approuvée par la Confédération et les cantons à l'issue d'un délai d'un an. L'article 173 donne au Parlement fédéral le pouvoir de prendre des mesures visant à préserver la sécurité intérieure et extérieure et à faire appel à l'armée; les articles 184 et 185 donnent des pouvoirs analogues au Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral en fait rarement usage. Avant la pandémie, la dernière utilisation importante de ces pouvoirs a été faite lors du sauvetage de la grande banque UBS en 2008. Plusieurs décrets ont par ailleurs été pris sur la base de l'article 184 pour que la Suisse se rallie à des sanctions internationales, gèle les avoirs de dictateurs renversés ou interdise des organisations terroristes²³².

Pendant la pandémie de Covid-19 aussi, le Conseil fédéral a fait un usage modéré de la plénitude de pouvoirs que lui donne le droit de nécessité en temps de crise, et le peuple l'a suivi en approuvant dans les urnes à deux reprises, après coup, la loi urgente sur la Covid-19. Il y a eu toutefois depuis d'autres cas pour lesquels le Conseil fédéral a utilisé le droit de nécessité de manière moins réfléchie.

En mars 2023, le Conseil fédéral a évité la faillite de la grande banque CS (Crédit suisse) en négociant sa reprise par l'UBS et a, pour ce faire, promulgué un décret d'urgence²³³. Le Parlement a rejeté après coup ce procédé – sans effet²³⁴ – et a créé une commission d'enquête parlementaire sur la reprise du CS²³⁵.

Six mois plutôt, le Conseil fédéral avait publié plusieurs décrets d'urgence simultanés concernant la politique énergétique – décrets injustifiés, comme l'a constaté le Tribunal administratif fédéral en février 2024 sur la base d'une plainte contre l'autorisation d'exploitation de la centrale électrique de réserve de Birr²³⁶. En d'autres termes, le Conseil fédéral a réagi à une panique médiatique en faisant appel au droit de nécessité. On n'a en revanche encore jamais fait appel au droit de nécessité pour faire face à des menaces plus urgentes, comme la crise du climat ou celle de la biodiversité.

Il est dans la nature du droit de nécessité qu'il ne puisse exclure son propre abus ou le caractère arbitraire de son application ou de sa non-application. Mais le risque d'abus devrait être d'autant plus faible qu'une société civile est forte, que les citoyens d'un pays sont prêts à s'engager pour leur État et que des médias indépendants publient des articles critiques.

Le risque que fait courir le droit de nécessité augmentera à l'ère des crises environnementales : « Si la crise climatique met la démocratie en péril, c'est parce qu'elle va entraîner les sociétés dans une cascade de situations d'urgences dans lesquelles l'État de droit démocratique pourra certes exister formellement, mais sera constamment désactivé par un régime d'état d'urgence », écrivent Richter et Ulrich²³⁷. La prévention est d'autant plus importante si l'on veut pouvoir maîtriser les crises aussi longtemps que possible sans faire appel au droit de nécessité.

RÉSISTANCE

De nombreux politologues considèrent que la démocratie, en tant que telle, est menacée par les crises environnementales²³⁸. Elle est d'ores et déjà sous la pression de la droite, et les populistes savent très bien utiliser les crises au profit de leurs objectifs. Une démocratie doit être capable de se défendre contre ce type de tendances.

La Loi fondamentale allemande, qui a été instaurée en 1949, après la plus grande crise du ^{xx}e siècle, la dictature nazie et la Seconde Guerre mondiale, prévoit un droit à la résistance : « Tous les Allemands ont le droit de résister à quiconque entreprendrait de renverser cet ordre, s'il n'y a pas d'autre remède possible. » (art. 20, alinéa 4 LF) Jonas Schaible propose d'étendre ce droit à « la résistance contre tous ceux qui travaillent à un réchauffement de la Terre qui rendra à l'avenir la démocratie difficile, voire impossible²³⁹ ».

Proposition 13.9 : Il existe un droit de résistance aux tentatives d'immobiliser la démocratie, mais aussi aux menées visant à nuire fortement aux ressources naturelles de la vie.

XIV. PROCÉDURES D'INFORMATION

Les décisions politiques doivent être prises sur la base du meilleur savoir disponible. Mettre le savoir à disposition est avant tout, mais pas exclusivement, la mission de la science ; mais celle-ci n'a pas à prendre de décisions politiques. La répartition des tâches entre politique et science doit demeurer identique.

Les décisions politiques sont souvent prises par des gens qui ne sont pas particulièrement bien informés. C'est l'une des raisons pour lesquelles une société prend des décisions qui contredisent ce sur quoi l'on s'est mis d'accord sur le principe. Pour pouvoir mener des discussions et prendre des décisions informées, il faut d'une part que les connaissances nécessaires parviennent jusqu'aux décideuses et décideurs, et d'autre part qu'ils les perçoivent et les comprennent. En deuxième lieu, il faut lutter contre la désinformation – intentionnelle, pas la fausse information issue d'une erreur. Et en troisième lieu, il faut établir une relation sensée avec ce que l'on ne sait pas. Il y a beaucoup de choses qu'on ne peut pas savoir, ou qu'on ne sait pas, ou pas encore.

FAIRE ENTRER LE SAVOIR DANS LA POLITIQUE

Les situations de savoir incomplet seront plus fréquentes à l'avenir. Pour déterminer ce qu'il est bon de faire, on devra expérimenter, mais aussi évaluer et ajuster les procédés en permanence (cf. proposition 13.6, p. 132). Une démocratie idéale n'est pas celle qui prend des décisions parfaites, mais celle qui révise sans cesse ses décisions erronées, qui est tolérante aux erreurs, afin de les adapter aux nouvelles circonstances et aux nouvelles connaissances. Cela nécessite des formats appropriés de prise de décision démocratique, informée et flexible.

On sait peu de choses sur la manière dont évoluent les systèmes une fois qu'ont été atteints des points de bascule et sur la manière

dont la société réagit à de grandes crises. Mais nous savons depuis très longtemps ce qu'il faut faire pour limiter la crise climatique, à savoir arrêter le plus vite possible d'émettre des gaz à effet de serre et de détruire les points de stockage de ces gaz, comme les forêts ou les marécages – les choses sont plus complexes pour d'autres crises environnementales.

Les connaissances dont nous disposons sur l'état actuel de la crise climatique sont extraordinairement robustes. Elles sont traitées dans les rapports d'étape du GIEC, qui font plusieurs milliers de pages, ainsi que dans des résumés facilement accessibles (« Summaries for Policymakers ») et des messages courts (« Headline Statements »).

La plateforme mondiale sur la biodiversité IPBES traite elle aussi de façon accessible les connaissances dont on dispose sur la crise de la biodiversité. Ces connaissances ne parviennent cependant que de manière fragmentaire dans les débats politiques et aux médias. Rares sont ceux qui contestent encore que les activités humaines transforment le climat, mais la dimension existentielle de la crise n'est encore guère arrivée dans la conscience du grand public. La crise de la biodiversité est encore moins prise en compte, beaucoup la rejettent en estimant que c'est un « sujet pour babas cool²⁴⁰ » ou la nient purement et simplement, comme le président de l'Union suisse des paysans, Markus Ritter²⁴¹.

Même les membres des commissions spécialisées du Parlement sont souvent mal informés sur les thèmes dont ils ont à traiter²⁴². On peut également participer aux votations sur les initiatives populaires sans s'être penché ne serait-ce qu'un minimum sur le sujet concerné.

Au manque d'information s'ajoute la désinformation ciblée. Dans le domaine de la publicité, la loi sur la concurrence déloyale interdit le mensonge²⁴³. En politique, les autorités ont l'obligation de donner des informations correctes. Pour les personnes privées, en revanche, le mensonge est autorisé. Les tentatives pour objectiver les débats politiques, par exemple au moyen d'une sorte de commission de la loyauté politique, ont régulièrement échoué au Parlement, en dernier lieu en 2024²⁴⁴.

La jurisprudence du Tribunal fédéral accepte pratiquement tout ce qui n'est pas expressément interdit – par exemple la négation

de la Shoah –, dès lors que la polémique, les exagérations et les outrances, selon le Tribunal, font partie de l'essence de la démocratie²⁴⁵. On peut remettre cette opinion en cause et l'on devrait pouvoir trouver des procédures permettant de prendre des décisions démocratiques appuyées sur des faits.

Je prends une fois de plus comme exemple la pandémie de Covid-19. D'un côté, début 2020, il fallait agir vite, à un moment où l'on en savait encore peu sur le virus pathogène, le Sars-CoV-2, et sur ses modes de contamination. Mais, dans la perception qu'en avaient de nombreux scientifiques, le savoir que l'on possédait – par exemple les données épidémiologiques tirées d'autres maladies infectieuses – n'entraînait que de manière lacunaire dans l'espace politique. Certains cercles polémiques ont fini par découvrir que la pandémie est un sujet qui permet de manipuler l'opinion, et la désinformation s'est propagée de manière fulgurante.

Comment la politique a-t-elle agi dans cette situation ? Globalement, pas si mal. La frustration de nombreux scientifiques qui ne se sentaient pas suffisamment pris au sérieux était partiellement justifiée mais reposait aussi, pour l'autre part, sur une conception naïve de la science, dont la frustration face à l'ignorance des responsables politiques est à juste titre très grande. Même au sein du mouvement pour le climat et des sciences climatiques, on trouve souvent une conception naïve du rôle de la science.

Car « Follow the science », pour reprendre un slogan du mouvement pour le climat, ne peut pas faire office de ligne politique²⁴⁶. La science n'existe pas. Quand il a fallu limiter aussi vite que possible la propagation de la pandémie, l'épidémiologie était la discipline la mieux placée pour dire comment faire. Mais justement, il ne s'agissait pas seulement de cela. Les mesures comme la fermeture des écoles et l'arrêt de branches d'activité entières allaient de pair avec des coûts économiques et sociaux. Pour les évaluer, il fallait autre chose qu'un simple savoir épidémiologique. Et sans même parler des coûts, on aurait aussi pu trouver des synergies en utilisant la reconstruction de l'économie pour avancer vers une transformation écologique. On a laissé passer cette chance. Il manquait, parmi les 25 membres de la Task force Covid-19 de la Confédération, des spécialistes qui auraient pu prendre en compte la transformation écologique²⁴⁷.

Il faut également porter un regard critique sur les connaissances scientifiques. La science est elle aussi soumise à des influences non scientifiques qui falsifient ses résultats. Les connaissances scientifiques peuvent elles aussi se révéler erronées. À l'instar du discours public, la science peut elle aussi être captive d'habitudes de pensée. Ce dont on a besoin, c'est d'un équilibre qui permet de prendre des décisions fondées sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles tout en préservant la répartition des tâches entre la science, qui fournit les connaissances, et la politique, qui prend les décisions. Une domination des expertes et des experts ne serait pas une démocratie – ce qui n'interdit pas aux scientifiques de s'exprimer en tant que citoyens.

Proposition 14.1 : Il faut s'assurer que les décideuses et décideurs ont accès aux meilleures connaissances disponibles. La délibération politique doit s'appuyer sur un large éventail de disciplines. La répartition des tâches entre politique et science reste garantie.

Proposition 14.2 : Il faut examiner la manière de réguler les déclarations fallacieuses dans les débats politiques.

PILOTER LA TECHNIQUE

L'un des domaines dans lesquels les décisions doivent être prises dans des conditions de savoir incomplet est celui de la politique technologique. La technologie est un élément central de la transition vers une société compatible avec la préservation de l'environnement et la résilience environnementale. Ce sont des techniques qui nous ont menés au point où nous nous trouvons du processus de la destruction environnementale – les techniques de production d'énergie par combustion, la synthèse de liaisons chimiques toxiques et dotées d'une durée de vie extrême, la suppression des zones humides et le déboisement, l'élimination des « nuisibles » et des « mauvaises herbes », etc. Mais d'autres techniques nous aideront à quitter la trajectoire qui mène à la destruction de l'environnement.

Cela ne signifie pas que la technique va nous sauver, comme le croient certains optimistes portés par la foi qu'ils lui accordent, ni que nous n'ayons pas grand-chose à faire de plus qu'attendre

le « progrès » technique et, à la rigueur, créer des conditions particulièrement favorables à l'innovation. Pourquoi la mutation technologique qui, jusqu'ici, n'a débouché que sur des besoins supplémentaires en ressources, basculerait-elle tout à coup et d'elle-même dans la direction opposée ? La technique proposera plus de solutions qu'elle ne créera de nouveaux problèmes quand elle sera pilotée dans la direction souhaitée par la société. Encore faudrait-il établir de quelle direction il s'agit.

La Constitution fédérale cible aujourd'hui différentes techniques, comme celles des transports et de l'énergie (art. 89), de l'énergie nucléaire (art. 90), des télécommunications (art. 93), de la médecine reproductive et de la technologie génétique dans le domaine humain (art. 119), de la technologie génétique dans le domaine extrahumain (art. 120 ; art. 197 alinéa 7). Mais elle ne dispose d'aucun article prescrivant une direction déterminée dans le domaine de la politique technologique et applicable également à des techniques dont personne n'a encore la moindre idée aujourd'hui.

Une fois que l'on s'est entendu sur une politique technologique s'efforçant d'établir une technique qui aide à satisfaire les besoins humains dans le cadre des limites écologiques et écosociales, il faut soutenir les techniques qui mènent dans cette direction et arrêter celles qui vont dans l'autre sens. Mais comment peut-on savoir quelles techniques seront les bonnes ?

Quelques critères peuvent être formulés de manière abstraite et appliqués par avance en vue de nouvelles évolutions. Les règles générales de la résilience, par exemple la diversité plutôt que la monoculture, les redondances, l'absence de dépendance à l'égard de matières premières bien déterminées ou de chaînes d'approvisionnement complexes, devraient également s'appliquer à la technique. Par égard pour les générations futures, il convient d'interdire les techniques qui ont des conséquences majeures et irréversibles, et qui limitent ainsi les options futures en matière de liberté. On commet certainement aussi une erreur en misant sur des techniques dont l'héritage pèsera sur de nombreuses générations après l'arrêt de la technique en question, et dont le manie-ment requiert une économie persistante et durable, ainsi que des structures d'État fonctionnant de manière constante – comme c'est le cas pour la fission nucléaire²⁴⁸.

Il semble aussi exister des règles qui permettent de déterminer quelles propriétés d'une technique permettent d'obtenir une courbe d'apprentissage très rapide, et lesquelles ne le permettent pas²⁴⁹. De telles règles permettent d'éviter qu'une quantité importante de ressources ne soient investies dans une technique ayant de faibles perspectives de réussite – ce qui est le cas depuis des décennies pour la fusion nucléaire –, moyens qui font alors défaut pour promouvoir d'autres techniques.

Le pilotage de la technique est confronté à un dilemme. Quand une technique est nouvelle, on n'a que de faibles connaissances les concernant, elle et ses conséquences, mais les possibilités de la piloter sont grandes tant qu'elle n'est pas encore établie²⁵⁰. Si l'on attend d'en savoir assez, il peut être trop tard pour intervenir. Il faut donc une évaluation prospective de la technique susceptible de servir de conseil au gouvernement et au Parlement et qui permette de formuler précocement des recommandations. Il reste important que la délibération concernant une technique donnée ne soit pas uniquement le fait de spécialistes de la technique en question. Des techniciens de haut niveau qui consacrent leur vie professionnelle à une technique donnée sont souvent passionnés par celle-ci et susceptibles de ne pas porter leur regard au-delà de certaines limites. L'évaluation des conséquences d'une technique doit intégrer les connaissances issues de nombreuses disciplines, celles de l'ingénierie et des sciences naturelles, mais aussi des sciences sociales et humaines*.

En Suisse, l'évaluation des technologies a été confiée à la fondation d'évaluation des choix technologiques TA-Swiss, un centre de compétence faisant partie des Académies suisses des Sciences²⁵¹; mais son influence est limitée: le public ne tient guère compte de son travail.

* On a un exemple de la manière dont la délibération technologique ne devrait pas fonctionner avec l'histoire de la recherche nucléaire. Dans ce domaine, c'est pour l'essentiel un physicien qui, après la Seconde Guerre mondiale, a été le moteur du développement de cette technique en Suisse: Paul Scherrer, professeur à l'École polytechnique de Zurich entre 1930 et 1960. Scherrer était intéressé par ses propres recherches, et l'intérêt – secret – de l'armée pour la mise au point d'une bombe atomique suisse venait à point. Scherrer n'était absolument pas la personne adéquate pour mener une expertise critique sur la technique nucléaire. Gisler 2023; cf. l'émission de radio Strasser 2021.

Proposition 14.3 : La Constitution fédérale définit les missions de la technique dans un article consacré à la politique technologique. Elle doit être au service de la collectivité et son développement doit viser le développement durable et le renforcement de la résilience de la société.

Proposition 14.4 : L'évaluation de la technique doit être renforcée dans le cadre du nouvel article sur la politique technologique ou par la voie législative.

LUTTER CONTRE LA DÉSINFORMATION

La désinformation peut causer de graves dommages à la formation de l'opinion et au processus de décision démocratique. La désinformation n'est pas une nouveauté, mais les nouvelles techniques de communication lui confèrent une portée jusqu'alors inconnue.

Dans les médias traditionnels travaillent des journalistes formés qui respectent un code déontologique²⁵². Ils tentent en règle générale d'accomplir leur travail aussi bien que possible, ils se corrigent mutuellement et l'on peut porter plainte auprès du Conseil de la presse en cas de violations du code. Les éditeurs se sont engagés à faire en sorte que leurs médias respectent les décisions du Conseil de la presse et publient les avis les concernant. C'est un système d'autorégulation qui fonctionne en bonne partie.

Les plateformes des réseaux sociaux fonctionnent en revanche selon des règles opaques fixées à leur gré par leurs gérants : ils les transforment, les imposent ou ne les imposent pas, selon les cas, ou encore les font ou ne les font pas respecter par les algorithmes. « En fin de compte, quelques organisations étrangères décident dans une large mesure, sur la base de règles établies et appliquées de manière privée, en dehors de l'État de droit, ce qui peut ou ne peut pas être dit publiquement dans l'espace numérique en Suisse, qui peut voir ou ne pas voir quel contenu, et qui est exclu de la communication publique », écrit l'Office fédéral suisse de la communication, qui estime que cela a « fondamentalement modifié la communication publique²⁵³ ».

Une société démocratique doit lutter contre la désinformation et les discours de haine sur Internet; elle peut le faire à deux niveaux: sur le fond, en interdisant certains propos, ou en intervenant sur les règles qui décident du contenu des plateformes.

Sur le fond, la norme contre le racisme édictée par le Code pénal (art. 261^{bis}) sanctionne par exemple l'appel à la haine ou la discrimination « raciale, ethnique ou religieuse » ou encore la négation, la banalisation ou la justification de génocides²⁵⁴. Il est parfois nécessaire d'interdire la diffusion de certains contenus, mais c'est délicat, car cette interdiction entre en conflit avec la liberté d'opinion et d'information (art. 16 Cst.). Cela peut aussi être contre-productif quand les auteurs de messages interdits se campent en victimes de la censure – beaucoup se mettant en scène en victimes d'une prétendue « cancel culture », même si personne ne leur interdit de dire ce qu'ils veulent, et du seul fait que leurs propos font l'objet de critiques. Il ne serait sans doute pas judicieux d'interdire la négation du réchauffement climatique dû à l'action humaine d'une manière analogue à ce que l'on pratique pour la négation de la Shoah.

Sur le plan des règles et des algorithmes, l'Union européenne régule les plateformes de communication au moyen de la loi sur les services numériques applicable depuis février 2024²⁵⁵. Elle oblige les gérants de plateformes, entre autres obligations, à garantir aux autorités et à la science l'accès à leurs algorithmes. Le directeur de la Société numérique suisse, Erik Schönenberger, explique que l'un des principaux problèmes est que les algorithmes sont jusqu'à présent des boîtes noires et que personne ne sait précisément comment ils diffusent des contenus²⁵⁶. La loi de l'Union européenne sur les services digitaux a insisté sur les points adéquats en reconnaissant que les plateformes de communication sont des espaces publics dans lesquels se déroulent des débats publics, et que la société a un intérêt à ce qu'ils s'y déroulent de manière loyale.

* Contrairement à la Constitution fédérale, la Convention européenne des droits de l'homme (art. 10 ; RS 0.101) affirme que la liberté d'exprimer ses opinions est aussi liée à des devoirs et que son exercice peut « être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique ».

Le Conseil fédéral, en 2024, a annoncé l'ouverture d'une consultation concernant une loi sur les plateformes de communication, loi qui, en s'appuyant sur l'article 95 de la Constitution fédérale, «Activité économique lucrative privée», aurait visé les mêmes buts que la loi sur les services digitaux de l'Union européenne^{*}. La Constitution fédérale offre donc une base permettant de lutter contre la désinformation[†]. Mais la Société numérique critique l'absence de toute définition juridique précise de ce qui mérite d'être protégé dans le maniement des données, et en particulier des données personnelles. L'article 13 de la Constitution fédérale, «Protection de la sphère privée», postule que «toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent». Cette protection s'applique aux individus, elle est importante, mais la dimension sociale est absente.

Cependant, la Suisse n'aura pas de loi sur la régulation des plateformes jusqu'à nouvel ordre: début 2025, le Conseil fédéral a annoncé le retrait du projet de loi. La crainte de pressions de la part des États-Unis sous la présidence de Donald Trump a probablement joué un rôle important dans cette décision.

La Société numérique propose donc de définir des buts de protection concrets: contre la discrimination, contre la surveillance et pour le droit à l'anonymat, contre les nuisances à la santé et pour les chances de vie et d'évolution, pour la transparence et l'obligation de sollicitude, pour le droit à l'oubli et pour la protection de la société ouverte et de la démocratie libre²⁵⁷.

Proposition 14.5: La désinformation et les discours haineux doivent être endigués par une régulation légale adéquate des plateformes de communication.

* La Société numérique suisse a publié, en collaboration avec Algorithm Watch, la fondation Mercator et onze organisations cosignatrices, une «Joint Statement Plattformregulierung» qui contient dix revendications. La Suisse, selon ce texte, doit «prendre elle-même un rôle actif» et ne doit pas «se contenter d'un rôle de passager clandestin» ni se «fier aux effets secondaires des règlements de l'Union européenne». Société numérique/Digitale Gesellschaft *et al.* 2022.

** En s'appuyant sur les articles 184 et 185 de la Constitution fédérale, qui permettent d'imposer le droit d'urgence, le Conseil fédéral pourrait aussi interdire totalement des médias qui diffusent une propagande de haine. Il y a jusqu'ici renoncé, au contraire de l'Union européenne, qui a interdit les chaînes russes RT et Sputnik.

Proposition 14.6 : Les buts de la protection des données doivent être concrétisés et complétés par des buts de protection sociaux, par exemple conformément à la proposition de la Société numérique.

LIBERTÉ DES MÉDIAS ET DE LA SCIENCE

On ne peut pas empêcher totalement la désinformation et les discours de haine. Il est d'autant plus important d'avoir des médias indépendants et puissants en guise de correctifs.

La liberté des médias est garantie par l'article 17 de la Constitution fédérale. Mais il faut sans cesse la protéger contre les attaques, et ce d'autant plus que la mutation médiatique met sérieusement à mal l'économie des médias traditionnels. Une tentative visant à aider par un ensemble de mesures les médias placés dans une situation économique difficile a échoué au Parlement en 2022²⁵⁸. L'UDC veut même affaiblir la radiotélévision publique au moyen de son « initiative 200 francs, ça suffit!²⁵⁹ ».

Une science forte et indépendante est un correctif tout aussi important. La liberté scientifique est elle aussi protégée par la Constitution fédérale (art. 20 Cst.), mais elle doit sans cesse être défendue. Le plus grand péril auquel elle soit confrontée est sans doute celui des coupes dans les fonds publics, qu'elle doit compenser par des fonds privés, ce qui l'expose à des conflits d'intérêts²⁶⁰.

Proposition 14.7 : La liberté des médias, protégée par la Constitution fédérale, doit être défendue et renforcée au niveau de la loi.

Proposition 14.8 : La liberté scientifique, protégée par la Constitution fédérale, doit être défendue et renforcée par un financement public suffisant.

XV. PROCÉDURES DE PRISES DE DÉCISION

Si l'on veut limiter les crises environnementales, il faut une « transition systémique d'une ampleur sans précédent²⁶¹. » Cela nécessite des décisions politiques plus radicales que tout ce qui semble aujourd'hui susceptible de rallier une majorité – plus la période où rien ne se passe sera longue, plus ces décisions devront être radicales. Elles n'en doivent pas moins être prises de manière démocratique et scientifique et, si nécessaire, pouvoir être révisées à une fréquence élevée.

L'EXPÉRIENCE DE L'INITIATIVE POUR LES GLACIERS

En Suisse, l'opinion selon laquelle notre système démocratique, avec ses éléments de démocratie directe, est le meilleur possible, est largement répandue. « Aucun système au monde n'intègre plus la population dans la décision politique que celui de la Suisse », a affirmé le conseiller fédéral Albert Rösti en mai 2024, lorsqu'on l'a interrogé sur l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire des Aînés pour le climat contre la Suisse²⁶².

J'ai moi-même eu recours à l'instrument démocratique spécifiquement suisse qu'est l'initiative populaire. Après avoir participé en décembre 2015, en tant que journaliste, à la conférence sur le changement climatique organisée par les Nations unies à Paris, au cours de laquelle fut signé l'accord de Paris²⁶³, j'ai développé l'idée d'une initiative populaire destinée à faire en sorte que la Suisse prenne elle aussi au sérieux ce qui avait été décidé. Cela a donné le jour à l'« initiative pour les glaciers²⁶⁴ » et plus tard, à titre de contre-proposition indirecte, à la loi sur la protection du climat²⁶⁵ approuvée par référendum le 18 juin 2023 avec 59 % des suffrages.

L'expérience démocratique que j'avais faite avec l'initiative sur les glaciers a été couronnée de succès – et demeure pourtant ambiguë²⁶⁶. J'ai pu, sans être membre d'un parti politique, sans exercer

de fonction politique, proposer un nouvel article constitutionnel que le Conseil fédéral et le Parlement ont été forcés de mettre en débat. J'ai pu contribuer, à l'arrière-plan, à la loi sur le climat – ce qui fut une belle expérience. La campagne électorale a toutefois été source de désillusions, même si j'ai été au bout du compte dans le camp des vainqueurs.

Dans un contexte de panique générale engendrée par une possible pénurie d'électricité, la loi sur la protection du climat a été presque exclusivement discutée comme un schéma de politique d'énergie électrique. Il n'y a pas eu de large discussion sur la politique climatique. Il a fallu tout réduire à des messages simples. Même certains journalistes ne comprenaient pas que la transition énergétique augmenterait le besoin en électricité, mais que la consommation énergétique globale diminuerait parce que les applications électriques ont un meilleur rendement que celles qui reposent sur la combustion du pétrole ou du gaz²⁶⁷. Et à présent que la loi a été votée, on n'est pas sûr que le Conseil fédéral et le Parlement le prendront au sérieux.

Les adversaires de la loi ont surtout été animés par la peur d'une pénurie énergétique. Au cours de la campagne électorale, il nous a fallu, nous, partisans de la loi, apaiser ces craintes. Nous avons souligné le fait – démontré par tous les scénarios scientifiques sérieux – que nous pouvons couvrir nos besoins avec les énergies renouvelables et que ce sera même avantageux pour l'économie du pays. Or, j'aurais préféré demander à ceux et celles qui affirmaient que nous n'aurions pas assez d'énergie à l'avenir quelle serait, dans ce cas, la quantité suffisante.

La Constitution fédérale exige que la Confédération et les cantons s'engagent en faveur d'un approvisionnement énergétique «suffisant». «Suffisant» doit être entendu dans le sens d'une couverture des besoins fondamentaux. L'État doit-il réellement mettre suffisamment d'énergie à disposition pour chauffer les piscines tout l'hiver? Il n'est pas possible de mener ce genre de débat au cours d'une campagne électorale. Ce devrait pourtant être central dans une démocratie, tout comme l'entente sur les revendications que citoyens peuvent légitimement présenter à l'État et sur la manière dont des ressources rares doivent être réparties.

L'initiative pour les glaciers était faite pour rassembler une majorité. L'objectif « zéro net 2050 » qui figure à présent dans la loi sur la protection du climat s'est avéré capable de rassembler une majorité en sa faveur, mais il n'est pas assez ambitieux. La loi stipule certes que les objectifs de réduction sont des « minimums ». La politique devrait donc s'efforcer d'aller au-delà. Mais on n'en prend visiblement pas le chemin.

LES FAILLES DE LA DÉMOCRATIE SEMI-DIRECTE

Des buts, tels que ceux que nous avons en réalité besoin d'atteindre et qui correspondent au consensus démocratique fondamental sur le développement durable dans la Constitution fédérale, peuvent-ils être démocratiquement majoritaires? Peut-on concevoir une Suisse plus démocratique que celle que nous connaissons aujourd'hui – plus démocratique non du fait que les citoyens peuvent répondre « oui » ou « non » à des questions de fond, mais du fait que les gens s'entendent sur les questions réellement importantes et négocient ensemble la manière dont ils veulent coexister et quelles valeurs ils veulent protéger? Ne serait-ce pas une bonne chose de chercher à créer une Suisse qui mesure sa force à l'aune du bien des faibles et à la conscience de sa responsabilité à l'égard des générations futures?

En France, une assemblée constituée par tirage au sort, représentative de la population, intitulée convention citoyenne pour le climat, a siégé en 2019 et 2020 et a présenté presque à l'unanimité 149 revendications dont beaucoup n'auraient eu aucune chance d'aboutir dans la procédure politique courante – comme la réduction de la publicité, qui pousse à la surconsommation, une transformation de l'économie dans le sens de l'économie circulaire, l'encouragement de la sobriété énergétique, le changement de comportement à l'égard des transports, avec des limites de vitesse plus basses, une promotion des déplacements à vélo ou l'interdiction de construire de nouveaux aéroports et d'augmenter la surface de ce qui existe, la création d'incitations pour une agriculture plus compatible avec l'environnement ou pour un comportement alimentaire plus écologique et éthique²⁶⁸.

En 2021, le canton de Glaris a refusé la révision de la loi sur le CO₂ et, en 2023, la loi sur la protection du climat. Mais entre ces deux votes, en septembre 2021, la Landsgemeinde [une assemblée où les citoyens votent de manière directe] de Glaris a adopté l'une des lois énergétiques les plus ambitieuses de Suisse, avec une interdiction des chauffages au pétrole, après qu'un militant du mouvement de grève pour le climat, âgée de dix-neuf ans, a pu persuader les citoyennes et citoyens présents que la proposition du gouvernement ne serait pas suffisante²⁶⁹.

Deux formes de démocratie, une expérimentale, en France, et une archaïque, dans le canton de Glaris, ont su rassembler des majorités en faveur d'une politique climatique ambitieuse.

La plupart des démocraties du monde sont des démocraties parlementaires ; la Suisse en est une aussi, mais avec des éléments de démocratie directe. La démocratie parlementaire aussi bien que la démocratie directe présentent des inconvénients.

Les parlementaires sont soucieux de leur réélection et tenus de respecter la ligne de leur parti. Ils sont ainsi tentés de décider, autant que possible, ce que l'on attend d'eux, ce qui les rend étonnamment résistants aux processus d'apprentissage. Pour être élu, il faut être un bon orateur ou une bonne oratrice de campagne électorale, du moins pour ce qui concerne les élections majoritaires uninominales ; il faut avoir du charisme. Ce n'est pas obligatoirement la qualité qui fait un bon politicien ou une bonne politicienne. La campagne électorale permanente incite à gérer les problèmes plutôt que de chercher à leur trouver une solution. Globalement, les instances politiques ne reflètent pas la population de manière représentative – ainsi, les femmes sont clairement sous-représentées dans presque toutes les institutions politiques.

Les décisions prises par le biais de la démocratie directe sont quant à elles des décisions sans prise de responsabilité. Personne ne doit assumer la responsabilité du « oui » ou du « non » qu'il glisse dans l'urne, et personne n'est obligé de s'informer sur une situation donnée avant de contribuer à la prise de décision. Des arguments plus complexes, et surtout des arguments qui contredisent les cadres d'interprétation médiatiques courants, les *frames*²⁷⁰, ont du mal à se faire entendre dans les campagnes des votations.

Dans la démocratie semi-directe qu'est la Suisse, le peuple, ou respectivement le peuple et les cantons, ont le dernier mot lorsqu'il s'agit de lois ou de la Constitution. Mais ce mot ne peut être que «oui» ou «non». Dans tout le processus de négociation qui débouche sur le modèle mis au vote, «le peuple» n'a pas son mot à dire. Chacune et chacun peuvent certes – comme je l'ai fait – lancer une initiative, mais l'obstacle à franchir est élevé. Sans le soutien d'une grande organisation – dans le cas de l'initiative pour les glaciers, il s'agissait, au début, de Greenpeace – et sans contributions financières à hauteur de plusieurs millions pour la campagne électorale, une initiative populaire n'a aucune chance.

En matière de politique climatique, justement, où il faut assembler des faisceaux de mesures complexes, les failles de la démocratie semi-directe sont fatales. Les gens sont certes tout à fait disposés à assumer des charges s'ils comprennent leur sens et s'ils considèrent que la charge est équitablement répartie. Les faisceaux de mesures complexes pourraient aussi offrir à chacun et à chacune des avantages qui compenseraient les inconvénients. Mais si, au cours d'une campagne, l'une des parties réussit à tout réduire à un message simpliste, l'avantage potentiel d'un faisceau de mesures complexe disparaît.

C'est ce à quoi l'on a assisté au cours de la campagne électorale préalable à la révision de la loi sur le CO₂ en 2021, lorsque l'UDC a misé sur le slogan «La voiture, plus que pour les riches?». Par la suite, même les journalistes qui saluaient cette révision ont repris à leur compte le thème du *cost framing* et ont presque tout réduit à la question suivante: «Combien cela va-t-il coûter?» Le résultat du vote a ensuite été surinterprété dans ce sens, à savoir comme un rejet de toute mesure entraînant des coûts pour les consommateurs, ce qui complique encore davantage toute nouvelle politique dans ce domaine.

La démocratie suisse est affectée par un grand nombre de lacunes. Je pense aux conflits d'intérêts des femmes et hommes politiques dans la «démocratie de milice», qui procure aux lobbies dotés d'une grande puissance financière une influence démesurée, ou à l'absence de règles permettant de limiter et de dévoiler la financiarisation de la politique, ce qui a pour conséquence que les élections et les campagnes électorales sont menées avec des armes

très disparates'. Mais nous nous pencherons avant tout ici sur deux lacunes, l'absence de délibération authentique et le manque de considération pour les intérêts des générations futures.

DES INSTITUTIONS POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

La définition de la durabilité traite des besoins des générations futures. Selon son préambule, la Constitution suisse est consciente des « devoirs » qu'ont le peuple et les cantons « d'assumer leurs responsabilités envers les générations futures ». Mais les incitations qui animent l'action politique et économique sont axées sur des intérêts à court terme²⁷⁰. C'est pourquoi la philosophie politique et les sciences juridiques débattent depuis longtemps de la manière dont les intérêts des générations futures pourraient être intégrés à la prise de décision démocratique²⁷¹. D'après les sondages, on peut supposer que la demande de prise en compte des intérêts des générations futures est largement acceptée²⁷².

L'une des difficultés réside dans le fait que ce en quoi consistent ces intérêts est loin d'être toujours clair. Que les générations futures aient besoin d'écosystèmes en état de marche est une évidence. Qu'un endettement de l'État aussi bas que possible soit dans l'intérêt des générations futures, comme l'affirment les partisans du « frein à l'endettement », est déjà moins certain. Si l'on maintient la dette publique à un niveau bas en négligeant la maintenance des infrastructures, ce ne sera sans doute pas le cas.

* Un financement public des partis et des groupes politiques qui lancent des référendums ou des initiatives pourrait niveler ces différences. Kölz et Müller (1995) prévoient dans leur projet de Constitution (article 70) « un financement public des groupes qui participent aux élections de la Confédération helvétique ou contribuent à la décision publique par des initiatives ou des référendums ».

** MacKenzie (2016) voit quatre « sources du court-termisme » dans le système politique : les élites et électeurs qui ont avant tout à l'esprit leurs intérêts à court-terme – un point qui mériterait d'être questionné –, les élites politiques qui visent leur réélection, les lobbies qui s'engagent en faveur d'intérêts particuliers et l'absence de représentation des générations futures.

*** Des sondages effectués dans 23 pays montrent que le message selon lequel il faut « protéger les générations futures » est celui qui motive le plus, et de loin, à une action en faveur de la politique climatique. Potential Energy 2023, p. 16.

La spécialiste de philosophie politique Anja Karnein écrit qu'il existe un risque de voir les « débats sur les intérêts des générations futures s'achever en simples projections (égoïstes) des citoyens²⁷². » Cependant, même si nous ne savons pas ce que voudront et ce dont auront besoin les générations futures, nous pouvons certainement en déduire une exigence : les décisions qui ont des conséquences irréversibles sont inadmissibles, car elles ôtent aux générations futures leur liberté de décision.

Il existe ou il a existé dans plusieurs pays des efforts visant à institutionnaliser la perspective des générations futures²⁷³.

Israël a créé en 2001 une Commission pour les générations futures, mais elle a été supprimée dès 2007. La Hongrie a créé en 2007 plusieurs postes d'*ombudsman* dont la mission est de veiller aux droits fondamentaux prévus par la Constitution, dont le droit à un environnement sain²⁷⁴. L'un de ces postes d'*ombudsman* était compétent pour les intérêts des générations futures. Il organisait par exemple des formations permanentes pour les juges, portant sur la question de savoir dans quelle mesure on peut tenir compte des intérêts des générations suivantes dans les décisions des tribunaux. Après la victoire du parti Fidesz en 2010, ces postes ont été fusionnés en une seule instance et les générations futures ont perdu leur voix propre.

En 2015, le Pays de Galles a publié une loi pour le bien-être des générations futures²⁷⁵ et a investi, pour la mettre en œuvre, un commissaire aux générations futures²⁷⁶. Sa mission consiste à « encourager le principe du développement durable », à « agir en protecteur de la faculté qu'auront les générations futures de satisfaire leurs besoins » et à « encourager les institutions publiques à mieux tenir compte des effets de leur activité. » Il conseille les autorités et délivre des recommandations. La loi galloise a des « implications de grande portée », estime le think-tank britannique Centre for the Understanding of Sustainable Prosperity (CUSP) ; le poste de commissaire ne dispose cependant selon lui que de peu de moyens pour s'imposer efficacement, par exemple, face aux intérêts économiques²⁷⁷.

Le Parlement finlandais dispose depuis 1993 d'une Commission du futur à laquelle appartiennent 17 membres de l'Assemblée. Ils ne se préoccupent pas uniquement de problèmes de durabilité (écologique), mais essentiellement de questions liées au changement technologique. Le CUSP considère comme une chance que l'on traite ici globalement de sujets que la plupart des systèmes politiques considèrent séparément les uns des autres et avec des attitudes très différentes, c'est-à-dire avec de l'optimisme technique et du pessimisme écologique²⁷⁸. La commission rédige des rapports sur des sujets de son choix, rapports qui sont ensuite discutés au Parlement. Elle est conseillée par un « Forum des expérimentés et des sages » auquel appartiennent soixante personnes d'un certain âge.

Une commission de surveillance *ad hoc* pour l'Assemblée fédérale suisse pourrait être créée au niveau légal et sans modification de la Constitution²⁷⁹.

DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE

Une commission parlementaire, un commissaire ou un *ombudsman* peuvent conseiller les décideurs et parfois même leur taper sur les doigts. Il serait cependant plus efficace que les instances décisionnelles elles-mêmes fonctionnent de manière à prendre en compte les préoccupations liées à la durabilité et, par conséquent, aux générations futures.

Depuis les années 1980, et de plus en plus ces derniers temps, de nombreux pays mènent des expériences avec de nouvelles formes démocratiques. Elles sont souvent prometteuses et permettent ce que la politologie appelle la « délibération » (du latin *deliberare*, soupeser) : la discussion entre ceux qui prennent la décision. L'OCDE parle d'une « vague délibérative » au cours de ces dernières années²⁸⁰.

La démocratie a besoin de représentation. Nous sommes habitués à avoir des représentantes et des représentants élus. Dans les démocraties dépourvues d'éléments de démocratie directe, les élections sont presque les seules occasions où les citoyens peuvent s'exprimer politiquement. Mais les élections ne sont qu'une possibilité

de représentation démocratique, et elles ne débouchent justement pas sur des assemblées dont la composition est représentative de la population.

Une autre possibilité pour composer des assemblées démocratiques est de tirer leurs membres au sort. C'est ce qui se produisait dans l'Athènes antique. Les membres tirés au sort d'une assemblée démocratique n'ont pas à mener de campagne électorale et sont indépendants des programmes des partis politiques. Il est possible aujourd'hui d'utiliser des procédés statistiques pour constituer des assemblées par tirage au sort de telle sorte qu'elles donnent une image représentative de la population ; la politologue Hélène Landemore parle de « mini-publics²⁸¹. » D'une manière générale, la numérisation fournit des outils qui permettent un nouveau type de délibération démocratique²⁸².

Une expérience impressionnante de cette nature a été menée en Islande. Le pays a été touché par la crise bancaire de 2008 avec une singulière violence, ce qui a déclenché des troubles politiques. Ces troubles ont été le prétexte d'une révision totale de la Constitution, laquelle a développé simultanément plusieurs nouveaux instruments de délibération démocratique et a ainsi « réécrit la théorie de la démocratie », comme l'explique Landemore, ce qui en dit long sur le « caractère limité des concepts dominants avec lesquels nous réfléchissons à la démocratie²⁸³ ».

C'est une organisation de la société civile qui en avait pris l'initiative. En juin 2010, le Parlement a promulgué une loi de révision constitutionnelle. Elle a commencé par instituer le Forum national, auquel appartenaient 950 Islandaises et Islandais tirés au sort. Avec le soutien de modérateurs professionnels, ils ont élaboré un rapport de 200 pages avec des recommandations. Dans une deuxième phase, on a élu un Conseil constitutionnel de 25 membres, cette fois choisis au terme d'élections conventionnelles. Il a siégé d'avril à juillet 2011. Au cours de cette phase, l'élément décisif fut que le Conseil constitutionnel soumettait ses projets à tous ceux qui voulaient participer. Douze tours de feedbacks de ce type ont produit 3600 commentaires. Le Conseil constitutionnel a promulgué finalement son projet de Constitution²⁸⁴, qui a été adopté en octobre 2012 par les deux tiers des votants et votantes dans le cadre d'un référendum.

Selon la Constitution de 1944, toutefois, seul le Parlement pouvait adopter une nouvelle Constitution. Et le Parlement ne le souhaitait pas. Les lobbies ont joué un rôle décisif dans ce rejet; le lobby de la pêche, en particulier, s'opposait à un article qui déclarait bien public les ressources naturelles de l'Islande²⁸⁵. La révision de la Constitution a donc échoué. Elle avait pourtant montré, écrit la politologue Hélène Landemore, que les citoyens, « lorsqu'ils sont correctement motivés et mobilisés, peuvent être des sources remarquables d'arguments, d'informations et même de solutions²⁸⁶. »

En France, la convention citoyenne pour le climat a elle aussi été motivée par des troubles politiques. Après les manifestations menées par les Gilets jaunes dans tout le pays de fin 2018 à mars 2019, protestations dont l'origine tenait entre autres à une taxe sur les émissions de CO₂²⁸⁷, le président Emmanuel Macron a annoncé un « grand débat national » articulé autour de 10 000 assemblées locales. De ce grand débat a découlé, entre autres projets secondaires, la convention citoyenne. Comme dans le cas du Forum national islandais, ses membres étaient tirés au sort selon un système représentatif. La convention citoyenne avait pour mission de proposer des mesures socialement équitables afin de réduire les émissions de CO₂. L'objectif en lui-même n'était pas sujet à débat.

Les membres de la convention ont discuté pendant sept weekends, ont interrogé des spécialistes et se sont ainsi forgé une opinion. Ironiquement, le document final de cette assemblée, dont l'origine était tout de même un mouvement de protestation contre des mesures de politique climatique jugées injustes, était plus ambitieux que ne l'auraient souhaité les élites politiques. Le gouvernement avait promis de soumettre « sans filtre » les propositions de la convention citoyenne à la délibération du Parlement. Mais le président Emmanuel Macron a supprimé 3 des 149 exigences, parmi lesquelles la baisse de la vitesse maximale autorisée, dont il craignait qu'elle ne ranime le mouvement des Gilets jaunes; d'autres ont été présentées au Parlement sous une forme atténuée. L'Assemblée nationale n'a finalement appliqué qu'environ 40 % des préconisations²⁸⁸.

L'histoire des Citizen's Assemblies en Irlande est plus réjouissante. En 2013-2014, le Parlement a convoqué une première assemblée de ce type pour débattre des modernisations de la Constitution. Soixante-six citoyens tirés au sort et 33 membres du Parlement ont recommandé, entre autres, l'instauration du mariage homosexuel, l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans et l'abolition du délit de blasphème. Le gouvernement a repris à son compte six de ses huit recommandations; pour la septième, le mariage homosexuel, elle a organisé un vote. 62 % des votants, dans ce pays très catholique, ont approuvé ces mesures. Depuis, les Citizen's Assemblies se sont établies dans la démocratie irlandaise.

Le gouvernement s'est engagé à convoquer au cours de sa législature quatre assemblées du même type consacrées à des thèmes importants pour la société irlandaise²⁸⁹. La position progressiste n'a pas toujours eu le dessus. La Citizen's Assembly sur l'égalité entre les sexes voulait modifier l'article 41, alinéa 2, de la Constitution irlandaise, qui considère que la place de « la femme », au sein de la famille, est à son domicile²⁹⁰. En mars 2024, près des trois quarts des votants ont refusé la modification constitutionnelle.

Un quatrième exemple nous est fourni par la Communauté germanophone de Belgique, ou Belgique de l'Est, l'une des quatre entités politiques du royaume. En 2017 a eu lieu, sous forme de tentative pilote, un « dialogue citoyen » portant sur la garde des enfants. Depuis 2019, le Dialogue citoyen a une base légale²⁹¹. Il dispose d'un budget et de deux assemblées composées par tirage au sort, le Bürgerrat (Conseil citoyen) et la Bürgerversammlung (Assemblée citoyenne). Chaque citoyenne ou citoyen peut proposer des sujets. Le Conseil citoyen choisit les questions soumises à l'Assemblée citoyenne et prépare les sessions. L'Assemblée citoyenne publie des recommandations au Parlement. Le Parlement peut refuser des propositions, mais ses refus doivent être justifiés. Le Conseil citoyen contrôle la mise en œuvre des recommandations acceptées²⁹².

Le Dialogue citoyen n'est pas resté l'unique instance institutionnalisée de la démocratie délibérative en Belgique. Début 2023, la région Bruxelles-Capitale a installé une Assemblée citoyenne pour le climat²⁹³.

Pour que les éléments de démocratie délibérative soient réellement efficaces, ils doivent avoir été intégrés dans les institutions et reposer sur une base légale. L'Islande et la France ont organisé des expériences prometteuses, mais cela n'a pas changé grand-chose, voire rien du tout, sur le plan politique. En Irlande, les Citizen's Assemblies font désormais partie intégrante du processus de décision démocratique, mais elles restent tributaires de la bonne volonté du gouvernement. C'est la Communauté germanophone de Belgique qui a le plus fortement institutionnalisé son Dialogue citoyen. Mais ici aussi, le dernier mot revient au Parlement. En Suisse, il serait possible de s'appuyer sur la tradition politique et d'accorder à un conseil délibératif des citoyens le droit de lancer des initiatives. Le Conseil fédéral et le Parlement pourraient, comme pour les initiatives citoyennes, prendre position à leur sujet et élaborer des contre-projets, mais, si le Conseil des citoyens ne retirait pas son initiative, ce serait le peuple qui aurait le dernier mot.

L'ouverture dont a fait preuve le Conseil constitutionnel islandais avec ses réunions de feedback est également une tradition en Suisse, du moins en théorie. Dans le cadre de la consultation, chacun peut s'exprimer sur les projets législatifs. Dans la réalité, cependant, les consultations ne sont pas utilisées pour recueillir de nouvelles idées, mais pour évaluer à l'avance les chances de succès d'un projet et éviter si possible un référendum. On n'écoute donc pas les voix individuelles porteuses d'idées originales, mais en premier lieu les cantons, les partis, les grands syndicats et organisations faîtières qui utilisent les consultations pour délimiter des objectifs et tracer des lignes rouges. Mais on pourrait utiliser l'instrument de la consultation comme un élément de la démocratie délibérative.

Quelques expériences de conseils de citoyens ont été menées en Suisse, ces dernières années, au niveau communal et cantonal, toutes assorties d'un accompagnement scientifique: en 2019 à Sion, en 2021 dans le canton de Genève, en 2023 à Bellinzona et dans

le canton d'Argovie²⁹⁴. Entre l'automne 2021 et l'automne 2022, dans le cadre du programme participatif cantonal de Zurich, des panels de citoyens municipaux ont eu lieu à Uster, Thalwil et Winterthur qui, dans chaque cas, ont traité de politique climatique²⁹⁵. La commune de Prilly, dans la banlieue de Lausanne, a, elle aussi, organisé en 2022 une Assemblée citoyenne pour le climat. Un conseil pansuisse des citoyens pour la politique alimentaire s'est réuni en 2022 à l'instigation d'organisations de la société civile²⁹⁶. Par ailleurs, les universités de Zurich et de Genève, ainsi que le Zentrum für Demokratie d'Aarau, prévoient, à titre de projet de recherche, de lancer en 2025 une assemblée citoyenne consacrée à la politique sanitaire²⁹⁷.

CONSEIL POUR L'AVENIR, CITIZENS' DEMOCRACY

Le groupe des Vert·e·s a introduit en 2020 une initiative parlementaire destinée à créer un « Conseil climatique » désigné par tirage au sort²⁹⁸. Il devait pouvoir siéger à intervalles réguliers, prendre ses propres décisions, promulguer des résolutions, déposer des motions et des initiatives parlementaires, proposer des modifications constitutionnelles. Dans son texte justificatif, le groupe parlementaire évoquait la convention citoyenne française. Le Conseil national a rejeté l'initiative parlementaire sous prétexte qu'il ne voulait pas créer d'« autorité entrant en concurrence » avec le Parlement, comme l'a écrit la Commission des institutions politiques²⁹⁹.

En 2023, un groupe rassemblé autour de l'ancien directeur du Musée national, Andreas Spillmann, et de l'ancien conseiller d'État zurichois Markus Notter a proposé de créer un « Conseil pour l'avenir de la durabilité » qui ferait office de « troisième chambre parlementaire » (le groupe lui-même met ce concept entre guillemets). Les membres du Conseil pour l'avenir devaient être désignés par tirage au sort représentatif. Il s'agissait de créer « un contrepoids à l'obsession du temps présent et à l'oubli du futur qui caractérisent la vie politique traditionnelle³⁰⁰. »

L'idée selon laquelle les questions de durabilité nécessitent un comité dédié n'est pas neuve, mais on a dans un premier temps proposé que ce comité soit composé d'experts. Dans leur projet de Constitution, Alfred Kölz et Jörg Paul Müller prévoyaient que les « interventions notables dans les paysages naturels et culturels dans des zones particulièrement précieuses sur le plan écologique » devaient faire l'objet d'une autorisation délivrée par une Commission fédérale indépendante chargée de la protection du paysage et de l'environnement³⁰¹. Cette commission devait en outre être auditionnée lors des procédures législatives concernant l'environnement, et avait aussi un droit d'initiative.

Hans Christoph Binswanger, qui a été dans les années 1970 membre de la Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale, a proposé en 1995 un « Conseil écologique représentant les intérêts des générations futures ». Les membres de ce conseil devaient être « des spécialistes reconnus des questions écologiques dans le domaine des sciences ». Le conseil devait mettre en débat « les sujets concernant la conservation de la nature et de l'environnement », prendre position sur les projets législatifs et budgétaires et faire des propositions de modifications, le dernier mot revenant toutefois au Parlement. La promulgation de décrets dans des « domaines particulièrement importants pour l'environnement » devait être soumise à l'approbation du Conseil. Il aurait eu, par ailleurs, une fonction délibérative³⁰².

Wolfgang Kahl a proposé en l'Allemagne un « Conseil de la durabilité » censé établir des avis et publier des prises de position, mais aussi disposer d'un droit de veto et d'initiative avec moratoire dans la procédure législative. Ses membres seraient des spécialistes scientifiques issus d'un large spectre de disciplines, n'exerçant pas d'activité professionnelle secondaire. Ils ne seraient pas élus par le peuple, car le comité doit être indépendant des « contraintes politiques et tactiques de la campagne électorale³⁰³ ».

Aussi intéressantes que soient ces propositions, il me paraît tout de même important de faire une distinction entre les différentes fonctions, approches et instances aux compositions diverses. Les instances consultatives doivent être constituées de spécialistes.

Une assemblée qui délivre et vérifie des autorisations et s'assure que des décrets sont compatibles avec des principes supérieurs tels que la durabilité, ne doit pas forcément être composée de spécialistes, mais peut aller chercher auprès de ceux-ci des connaissances spécifiques. Elle doit pouvoir appliquer des règles et soupeser des intérêts. Selon les cas, il peut s'agir d'une commission spécialisée, comme il en existe déjà aujourd'hui, par exemple les commissions d'éthique, ou d'un tribunal. Mais un comité chargé de formuler des propositions pour une transition écologique socialement équitable doit penser de manière très différente. Il faut faire preuve d'imagination en matière de politique sociale; et il faut que le plus grand nombre possible de perspectives y soit représenté. Les connaissances spécialisées nécessaires à cet effet peuvent également être obtenues par un tel comité d'experts. Cette fonction peut être exercée par un Conseil des citoyens.

Dans la proposition présentée par le groupe réuni autour de Spillmann et Notter, le Conseil pour l'avenir devait disposer d'un budget et pouvoir décider de quels aspects de la durabilité il discuterait. Une assemblée d'expertes et d'experts serait à ses côtés pour le conseiller. Il pourrait déposer des initiatives parlementaires et aurait un droit de veto sur les décisions du Parlement. Un veto pourrait être surmonté par un vote du Parlement à la majorité qualifiée, c'est-à-dire de la majorité des membres des deux chambres – de la même manière qu'il faut aujourd'hui une majorité qualifiée pour lever le frein à l'endettement (art. 159 alinéa 3 Cst.). Le constitutionnaliste Klaus Mathis a élaboré un texte constitutionnel à cette fin³⁰⁴.

Il s'écoulerait beaucoup de temps avant qu'une troisième chambre du Parlement ne soit installée. Le think-tank Citizens' Democracy fait donc une proposition plus souple, et réalisable plus rapidement, qui est plus proche du modèle irlandais. On convoquerait, dans chaque cas, des Conseils de citoyens pour traiter d'un thème défini, puis on prononcerait sa dissolution. Pour que la convocation soit lancée, il faudrait, comme dans le cas d'une initiative populaire, disposer d'un certain nombre de signatures; l'Assemblée fédérale pourrait aussi, à la rigueur, convoquer un Conseil de citoyens. Ses membres seraient choisis par tirage au sort selon un système représentatif, et parmi l'ensemble de la

population, pas seulement au sein des citoyens suisses. Ce conseil pourrait adresser des demandes à l'Assemblée fédérale, ou bien l'on voterait sur ses propositions – Citizens' Democracy ne tranche pas sur ce point. Son travail serait financé sur les budgets des services de l'Administration fédérale chargés de du thème en question.

Proposition 15.1 : La prise de décision de l'Assemblée fédérale est complétée par une forme de prise de décision délibérative, celle d'un Conseil permanent pour l'avenir ou d'assemblées de citoyens convoqués *ad hoc*. Le Conseil pour l'avenir ou les assemblées des citoyens peuvent faire des propositions à l'attention respective de l'Assemblée fédérale ou du peuple. Ses membres sont choisis par tirage au sort selon un système représentatif.

POURSUIVRE LE DÉVELOPPEMENT DE LA DÉMOCRATIE

En Suisse, les propositions visant à transformer les procédures démocratiques sont souvent comprises comme des attaques contre la démocratie et rejetées à ce titre. Ce alors que la démocratie suisse s'est déjà élargie à plusieurs reprises par le passé – avec le droit de vote et l'éligibilité pour les hommes non chrétiens, c'est-à-dire avant tout pour les juifs, et l'introduction du référendum en 1874, avec de l'initiative populaire en 1892, avec le suffrage proportionnel en 1919, avec le droit de vote pour les femmes en 1971 et l'abaissement de l'âge électoral à 18 ans en 1991. Et, si l'on en croit le politologue Nenad Stojanović, le droit à l'initiative et au référendum n'empêche pas une large majorité de la population de souhaiter un surcroît de démocratie. Dans un café citoyen à Uster, auquel il a participé en tant qu'observateur en 2021, quelques semaines après le panel citoyen de la ville, une revendication a recueilli le plus grand soutien : celle d'avoir davantage de conseils citoyens de ce type.

On ne devrait pas considérer la démocratie comme quelque chose d'achevé. Les militants de la démocratie que sont Daniel Graf et Claudio Kuster ont proposé un article relatif à la démocratie pour la Constitution fédérale³⁰⁵, qui n'en possède pas encore. On n'y trouve que trois fois le mot « démocratie » ou « démocratique » :

dans le préambule, dans l'article 51, qui exige que les constitutions des cantons soient démocratiques, et dans l'article 54, qui proclame que « promouvoir [...] la démocratie » est l'un des objectifs de la politique étrangère. La promotion de la démocratie suisse, en revanche, n'est pas un objectif de la Constitution. La proposition de Graf et Kuster est simple et sobre; « La Confédération et les cantons encouragent et développent la démocratie. »

Le canton de Zurich dispose d'un dispositif de ce type: ce n'est certes pas un article de sa Constitution, mais un Centre de coordination pour la participation dont le but premier est de « promouvoir la participation politique et sociale et le renforcement de l'accès aux droits politiques ». Le centre a été entre autres impliqué dans l'organisation des panels de citoyens à Uster, Thalwil et Winterthur*.

Proposition 15.2: La Constitution fédérale doit être augmentée d'un article sur la promotion et le développement de la démocratie.

* La Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures date de 1995, et le Conseil du canton a effectivement lancé une révision totale vingt ans après son entrée en vigueur. Le projet de la nouvelle Constitution cantonale est mis au vote fin novembre 2025. Lui aussi contient une clause selon laquelle une révision totale doit de nouveau être envisagée au bout de vingt années supplémentaires.

XVI. INSTANCES D'EXÉCUTION DES DÉCISIONS

Quand les instances décisionnaires prennent de bonnes décisions sur la base de l'information disponible et au terme de procédures adaptées, celles-ci doivent encore être mises en œuvre.

Le système juridique a une structure hiérarchique. Tout en haut se trouvent la Constitution fédérale et le droit international. En dessous, les lois qui convertissent et concrétisent les principes constitutionnels et, après les lois, les ordonnances qui en règlent les détails. Et pour finir, les ordonnances sont appliqués par les organes administratifs. Chaque décision doit appliquer localement une règle juridique supérieure et ne peut pas la transgresser. En théorie, c'est parfaitement incontesté. Mais dans la pratique, c'est tout autre chose. Les lois mettent insuffisamment en œuvre les règles constitutionnelles, les ordonnances appliquent les lois de manière insatisfaisante et elles sont souvent appliquées de manière incomplète³⁰⁶. Cela tient au fait que les décisions prises à un niveau hiérarchique élevé sont en règle générale abstraites ; plus elles le sont, plus il est possible que tout le monde s'entende à leur sujet, comme c'est le cas sur le principe de durabilité. Plus les choses deviennent concrètes, plus le consensus est fragile. Il est plus facile de s'entendre sur le principe de la protection de l'environnement contre les substances nocives que de décider à cette fin, par exemple, des taxes que quelqu'un devra payer. Cela dit, des procédures adaptées peuvent désamorcer ce problème. Les assemblées délibératives sont parfaitement à même de s'entendre sur des revendications politiques concrètes et de faire passer leurs intérêts au deuxième plan, au profit de ceux des générations futures.

« UNE ANOMALIE UNIQUE AU MONDE »

Il arrive dans tous les systèmes politiques que les décisions soient insuffisamment mises en œuvre. Mais la Suisse est marquée

par une particularité qui aggrave le problème. La Constitution fédérale de 1874 a été la première au monde à introduire une juridiction constitutionnelle, qui ne concerne toutefois que les décrets cantonaux³⁰⁷. On peut exercer un recours contre ce type de décrets lorsqu'on estime qu'ils contreviennent à la Constitution fédérale. C'est par exemple ce qui s'est passé après que la Landsgemeinde purement masculine du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a refusé, en mai 1990, la mise en place du droit de vote des femmes. Des Appenzelloises ont déposé un recours contre cette décision. Le Tribunal fédéral leur a donné raison à l'unanimité; depuis, les femmes peuvent exercer leur droit de codécision politique jusque dans le dernier canton suisse.

La Cour européenne des droits de l'homme, à Strasbourg, exerce la fonction d'un tribunal constitutionnel, y compris pour les décrets fédéraux, dans la mesure où elle vérifie que les droits de l'homme y sont respectés. Les réactions à la décision rendue dans l'affaire «Klimaseniorinnen c. Suisse» ont montré combien le degré d'acceptation de ce tribunal pouvait être faible dans l'opinion publique suisse. Dès lors qu'aucun droit de l'homme n'a été violé, la Suisse ne connaît toutefois au niveau fédéral qu'une juridiction constitutionnelle fortement limitée. C'est également la Constitution fédérale de 1874 qui a introduit ce que le juriste Alain Griffel qualifie d'«anomalie unique au monde»: l'article 190 (art. 113, alinéa 3 de l'ancienne Cst. de 1874) définit comme «droit applicable» pour «le Tribunal fédéral et les autres autorités» les lois fédérales et le droit international. C'est déjà un point très remarquable. La Constitution fédérale ne cite pas la Constitution fédérale comme un droit «applicable» pour les autorités chargées d'appliquer le droit! L'article 189 alinéa 4 de la Constitution fédérale exclut explicitement la possibilité d'attaquer devant le Tribunal fédéral les décisions de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral^{*}.

* L'article 189 de la Constitution fédérale était à l'origine intitulé «Juridiction constitutionnelle». Ce titre a été transformé, dans le cadre de la réforme de la Justice en 2007, en «Compétences du Tribunal fédéral», et l'on a introduit alinéa 4, qui stipule que les «actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral». L'idée que la Suisse dispose d'une juridiction constitutionnelle correspond donc tout à fait à la Constitution fédérale de 1999!

Cela ne signifie pas, bien entendu, que le Conseil fédéral et le Parlement soient libres de contrevenir à la Constitution fédérale. La Constitution fédérale est le droit applicable aux autorités politiques. Mais il n'existe pas d'instrument pour revendiquer son application. Le Tribunal fédéral doit mettre en œuvre des prescriptions légales qui contredisent la Constitution fédérale, mais ne peut utiliser des règles constitutionnelles nécessitant une loi d'application si ladite loi n'existe pas. C'est ainsi que le peuple a approuvé en 1971, avec plus de 90 % de suffrages positifs, l'article consacré à la protection de l'environnement dans la Constitution fédérale, mais la loi d'application de la protection de l'environnement s'est heurtée à la résistance des groupements économiques et n'a pu être mise en œuvre que treize ans plus tard. L'assurance maternité a même passé près de soixante ans dans la Constitution sans avoir d'existence réelle: l'article de la Constitution (art. 116/art. 34^{quinquies} de l'ancienne Cst.) a été accepté au vote avec une majorité de plus des trois quarts, mais son application légale n'est entrée en vigueur qu'en 2004³⁰⁸.

Du point de vue de la science juridique, cette situation représente un « déficit de l'État de droit³⁰⁹ » manifeste. Mais le Parlement a jusqu'ici toujours rejeté les avancées allant dans le sens de la juridiction constitutionnelle au niveau fédéral. Dans son message sur la nouvelle Constitution fédérale, le Conseil fédéral utilisait en 1996 – non sans pathos – l'argument de la division des pouvoirs: « Pour que le pouvoir judiciaire ne s'élève pas au-dessus du pouvoir législatif³¹⁰ ». Aux yeux des constitutionnalistes, il s'agit là d'une « conception trop simpliste de la séparation des pouvoirs³¹¹. »

La dernière tentative visant à instaurer une juridiction constitutionnelle au niveau fédéral a échoué en septembre 2022 au Conseil des États³¹². Le conseiller aux États Daniel Fässler, juriste et ancien juge cantonal, a affirmé lors du débat qu'« un collège de cinq ou sept juges puisse renverser une décision populaire [...] est pour moi, en tant que démocrate, insupportable. » Il est toutefois vraisemblable que la même Fässler, « en tant que démocrate », ne souhaiterait pas que son canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures n'ait pas été contraint par le Tribunal fédéral d'accorder les droits démocratiques à ses concitoyennes.

Les propos de Fässler sont symptomatiques de la tendance à absolutiser la « volonté du peuple » telle qu'elle s'exprime dans les votations et à considérer la démarche consistant à imposer par la voie juridique le respect du droit supérieur comme contradictoire avec la démocratie – comme s'il pouvait exister une démocratie sans État de droit*.

Proposition 16.1 : La hiérarchie des normes est garantie. Le Tribunal fédéral exerce la fonction d'un tribunal constitutionnel.
L'article 190 de la Constitution fédérale doit être supprimé**.

INSTANCES DESTINÉES À IMPOSER LA DURABILITÉ

Même s'ils disposent de la compétence nécessaire, les tribunaux doivent être saisis pour prendre une décision. Pour vérifier efficacement si les décisions politiques et leur application répondent à l'impératif de durabilité, si les limites planétaires sont respectées, si des décrets respectent les prescriptions environnementales du droit supérieur, il faut une instance dotée de la capacité de s'auto-saisir, comme l'ont réclamé Alfred Kölz et Jörg Paul Müller, Hans Christoph Binswanger ou, pour l'Allemagne, Wolfgang Kahl.

* L'absolutisation des décisions populaires s'est aussi exprimée dans plusieurs commentaires publiés dans des journaux suisses-allemands sur la décision de la CEDH dans l'affaire « Klimaseniorinnen c. Suisse », en avril 2024. Ce fut par exemple le cas le 9 avril 2024 dans la *Neue Zürcher Zeitung* (« La politique climatique qui descend du banc des juges », Fontana 2024), dans le *Tages-Anzeiger* (« Quand les tribunaux commencent à déterminer l'orientation de la politique climatique », Häne 2024a) ou dans *Blick* (« Nous voulons une politique climatique efficace, pas une justice climatique », Cavalli 2024), tandis que la SRF voulait établir dans une enquête auprès du public si l'on approuvait le fait que « des tribunaux s'ingèrent dans la politique climatique » (SRF 2024).

** Selon le constitutionnaliste Alain Griffel, il suffirait de supprimer l'article 190 de la Constitution fédérale, qui déclare les lois fédérales et le droit international, mais pas la Constitution fédérale, « droit applicable » pour les autorités chargées de l'exécutif. Cette suppression ferait valoir automatiquement la hiérarchie des normes. Le Tribunal fédéral ne pourrait certes toujours pas abolir sur la base de l'article 189, alinéa 4, des décrets du Parlement ou du Conseil fédéral contrecarrant le droit supérieur (contrôle abstrait des normes), mais il devrait, dans les cas concrets, donner la priorité à la norme juridique supérieure ; une norme juridique de niveau inférieur ne serait pas applicable (contrôle concret des normes). De leur côté, Kölz et Müller (1995 [1984]) proposent aussi dans l'article 98 de leur projet de Constitution la norme de contrôle abstraite, y compris la possibilité que le Tribunal fédéral puisse prononcer un blâme quand « le Parlement n'a pas rempli, ou insuffisamment rempli, un devoir constitutionnel dans le domaine du travail législatif ».

La Suisse connaît de nombreuses instances de ce type, dont quelques-unes disposent d'un pouvoir important. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) surveille les finances de l'Administration fédérale centrale et décentralisée, ainsi que les entreprises dans lesquelles la Confédération détient une majorité d'actions. Il peut critiquer le comportement financier des services qu'il contrôle et exiger des mesures³¹³.

L'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) surveille les acteurs du marché financier, telles les banques et les assurances, et donne des autorisations. En cas de transgression de ces règles, il peut confisquer des profits, prononcer des interdictions professionnelles, exiger des corrections structurelles et révoquer des autorisations³¹⁴.

La Commission de la concurrence (Comco) veille sur la loi sur les cartels et le marché intérieur afin de protéger la concurrence économique et peut par exemple interdire des fusions d'entreprises si elles donnent à une firme une position dominante sur le marché.

Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) veille à l'application de la loi sur la protection des données et de celle de la loi pour la transparence dans l'administration, il surveille et conseille, prend position sur des projets juridiques de la Confédération, sensibilise et informe le public, peut mener des médiations et rédiger des recommandations.

Le Surveillant des prix observe l'évolution des prix et recueille des informations fournies par la population. Il peut interdire des augmentations ou imposer des baisses de prix. Ses communications pèsent d'un certain poids dans les débats médiatiques³¹⁵.

La préservation des ressources naturelles, le « super-principe³¹⁶ » de la durabilité et de l'exécution des règles environnementales, devrait avoir autant de valeur à nos yeux qu'un comportement financier efficace de la Confédération ou que la protection contre les abus dans le domaine des prix³¹⁷.

Proposition 16.2 : Une Commission indépendante de la durabilité veille à ce que les décisions politiques respectent le droit supérieur s'appliquant à l'écologie et le mettent en œuvre, respectent les limites planétaires et se conforment à l'impératif de durabilité.

RIEN NE VA SANS COMBATS

La transformation nécessaire de la société serait inscrite dans la Constitution fédérale en vigueur, si on imposait effectivement ces décisions. Mais il ne s'agit pas seulement d'un grand programme : il s'agit aussi d'un projet combattu activement par ses adversaires. Les instruments existants pour imposer le droit environnemental et le droit de plainte associative sont menacés. Il s'agit de les défendre (cf. proposition 10.1, p. 104).

Très loin, à la page 2669 de son rapport, le GIEC écrit aussi à propos de la transition vers un développement résilient du point de vue climatique : « Les interactions entre les principaux acteurs de la gouvernance comportent, outre la coopération, des combats et des négociations [...] Les mesures allant dans le sens de la transformation se heurtent précisément à la résistance de ces mêmes systèmes et structures politiques, sociaux, de savoirs et de techniques qu'elles cherchent à transformer³¹⁸. »

La transformation dans le sens d'une société et d'un ordre juridique compatibles avec l'environnement n'est donc pas simplement difficile. Elle a des ennemis. Rien ne se fera sans combats.

ANNEXES

APERÇU DES PROPOSITIONS

> Les propositions de l’auteur, face aux articles correspondants dans la Constitution fédérale en vigueur

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
PRÉAMBULE		
Conscients des acquis communs et de leur devoir d'assumer leurs responsabilités envers les générations futures, sachant que seul est libre celui qui use de sa liberté et que la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres...	> À conserver	
TITRE 1: DISPOSITIONS GÉNÉRALES		
Article 2 But (2) : <i>Elle favorise la prospérité commune, le développement durable...</i>	> À conserver	
Art. 2 But (4) : <i>Elle s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles et en faveur d'un ordre international juste et pacifique.</i>	> À conserver La version française doit à la rigueur être ajustée aux versions des autres langues : <i>bases naturelles de la vie</i> au lieu de <i>ressources naturelles</i>	
—	> Proposition 15.2: art. 5 b : La Constitution fédérale doit être augmentée d'un article sur la promotion et le développement de la démocratie.	> Proposition Graf, Kuster 2022
Art. 6 Responsabilité individuelle et sociale : <i>Toute personne est responsable d'elle-même et contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'État et de la société.</i>	> Proposition 5.3: <i>Responsable d'elle-même, de son environnement et des générations futures, et...</i>	> cf. Constitution du Canton de Glaris, article 22 (<i>protection de l'environnement</i>) cf. Constitution d'Appenzell Rhodes-Extérieures art 26-1

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
-------------------------------------	--------------	-------

TITRE 2 : DROITS FONDAMENTAUX, CITOYENNETÉ ET BUTS SOCIAUX

CHAPITRE 1 : Droits fondamentaux

Liberté personnelle : (1) : <i>Tout être humain a droit à la vie. La peine de mort est interdite.</i>	> Proposition 5.1 : Compléter, dans un article supplémentaire ou dans le même : <i>Tout être humain a droit à la vie dans un environnement sain.</i> > Proposition 5.2 : à vérifier : Le droit à la vie et à la liberté personnelle doit être étendu de telle sorte qu'il inclue la liberté des générations futures.	> cf. Constitution du Canton de Genève, article 19 (<i>Droit à un environnement sain</i>)
Article 13, Protection de la sphère privée : <i>(1) Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile, de sa correspondance et des relations qu'elle établit par la poste et les télécommunications. (2) Toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent.</i>	> Proposition 14.6 : Les buts de la protection des données doivent être concrétisés et complétés par des buts de protection sociale, par exemple conformément à la proposition de la Société numérique/Digitale Gesellschaft.	> cf. Société numérique/Digitale Gesellschaft 2023
Art. 17 : Liberté des médias : <i>(1) La liberté de la presse, de la radio et de la télévision, ainsi que des autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques, est garantie.</i>	> Proposition 14.7 : À conserver. La liberté de la presse doit être défendue et renforcée.	
Art. 20 : Liberté de la science : <i>La liberté de l'enseignement et de la recherche scientifiques est garantie.</i>	> Proposition 14.8 : À conserver. La liberté de la science doit être défendue et renforcée par un financement public suffisant.	
Art. 26 : Garantie de la propriété <i>(1) La propriété est garantie.</i>	> Proposition 6.1 : (1bis) <i>Elle [la propriété] oblige envers autrui et l'environnement.</i> > Proposition 6.2 : <i>La propriété regroupe la propriété individuelle et collective, mais aussi et surtout la propriété commune de l'ensemble de la population sur les valeurs naturelles et idéelles, et sur les infrastructures publiques.</i>	> cf. Kölz et Müller 1995, art. 17

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
–	> Proposition 6.1 : Un nouvel article 26a définit la politique de la propriété au service de la collectivité.	> cf. projet de Constitution Commission d'experts 1977, art. 30 ; Kölz, Müller 1995, art. 50.
–	> Proposition 13.9 : art. 34a, Droit à la résistance (nouveau) : <i>(1) Il existe un droit à la résistance contre quiconque entreprend d'éliminer l'ordre constitutionnel, si aucun autre recours n'est possible.</i> <i>(2) Il existe un droit à la résistance contre quiconque entreprend de léser gravement les bases naturelles de la vie, s'il n'y a pas d'autre recours possible.</i>	
–	> Proposition 10.2 à vérifier : Les entités naturelles non humaines ont des droits fondamentaux.	

TITRE 3 : CONFÉDÉRATION, CANTONS ET COMMUNES

CHAPITRE 2 : compétences

SECTION 1 : Relations avec l'étranger

Art. 54 Affaires étrangères : (2) <i>La Confédération s'attache à préserver [...] les ressources naturelles.</i>	Proposition 3.7 : compléter ou préciser dans la loi : <i>En tant que membre d'organisations internationales et de banques de développement, la Suisse vote dans le sens de la préservation des ressources naturelles.</i>	
Art. 54 Affaires étrangères	> Proposition 3.8 : (2 ^{bis}) <i>Selon le principe des responsabilités communes, mais différenciées, et des capacités respectives des pays, la Confédération s'engage pour</i> <i>a) une répartition solidaire des charges résultant des modifications climatiques globales et,</i> <i>b) l'autorisation de séjour pour les personnes auxquelles ces modifications climatiques auront fait perdre leur terre.</i>	> S'appuie sur l'art. 3, alinéa 1 de la Convention-cadre de l'ONU sur le changement climatique de 1992.

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
-	> Proposition 3.5 : art. 54a Responsabilité globale (nouveau) : <i>(1) La Constitution fédérale reconnaît la responsabilité de la Suisse pour les effets de son action, y compris en dehors de son propre territoire.</i> > Proposition 3.6 : <i>La Confédération prend des mesures pour renforcer dans le monde entier le respect des droits de l'homme et de l'environnement par les entreprises ayant leur siège, leur administration centrale ou leur concession principale en Suisse.</i>	> Alinéa 2 appuyé sur l'initiative pour des multinationales responsables.

SECTION 3 : Formation, recherche et culture

-	> Proposition 14.3 : Un nouvel article 64b (politique de la technologie) définit les missions de la technique. Elle doit être au service de la collectivité et le développement technologique doit viser le développement durable et le renforcement de la résilience de la société. > Proposition 14.4 : L'évaluation de la technique doit être renforcée.	
---	---	--

SECTION 4 : Environnement et aménagement du territoire

Art. 73 Développement durable <i>La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain.</i>	> Proposition 2.1 : Le principe de développement durable doit être considéré comme le super-principe qu'il est. (pas repris dans sa totalité)	
---	--	--

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
Art. 73 Développement durable <i>La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain.</i>	> Proposition 2.2 : nouvelle formulation <i>(1) La Confédération et le canton garantissent la satisfaction des besoins fondamentaux de la génération actuelle d'une manière qui ne réduit pas les chances qu'auront les générations futures de satisfaire les leurs.</i> <i>(2) Toute espèce d'activité respecte les limites de charge des systèmes écologiques (et écosociaux). La loi établit sur une base scientifique les limites à ne pas franchir.</i> <i>(3) Si les limites de charge sont franchies, la Confédération et les cantons assurent la réduction de la charge. Les écosystèmes endommagés font l'objet d'une régénération jusqu'à ce que leur faculté d'autorégulation soit rétablie.</i> <i>(4) Le développement durable englobe une dimension écologique, une dimension sociale et une dimension économique. La dimension économique en constitue le socle.</i>	> Appuyé sur la définition du rapport Brundtland
Art. 74 Protection de l'environnement : <i>(2) [La Confédération] veille à prévenir ces atteintes.</i>	> Proposition 3.1 (optionnelle) : Formuler le principe de précaution de manière plus explicite : <i>(2^{bis}) Dans l'esprit de la prévention, les effets qui pourraient être nocifs ou gênants doivent être limités précocement.</i> <i>(2^{ter}) Les émissions nocives et gênantes sont limitées à leur source.</i> <i>(2^{quater}) Indépendamment de la charge pesant actuellement sur l'environnement, les émissions doivent être, dans le cadre de la prévention, limitées autant qu'il est supportable de le faire du point de vue technique, économique et de la marche de l'activité des entreprises.</i> <i>(2^{quinquies}) Les limitations des émissions sont renforcées quand il est établi ou prévisible que les effets, en tenant compte de la pollution existante de l'environnement, seront nocifs ou gênants.</i>	> Correspond à la loi sur la protection de l'environnement en vigueur, art. 1, alinéa 2 et art. 11, alinéas 1-3.

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
Art. 74 Protection de l'environnement : (2) <i>Les frais de prévention et de réparation sont à la charge de ceux qui les causent.</i>	> Proposition 3.2 : Le principe de causalité doit être appliqué de manière conséquente là où il est applicable. (Nouveau numéro d'alinéa pour le principe de causalité : 2a.) > Proposition 3.3 : (2a^{bis}) <i>Là où le principe de causalité provoque des situations sociales dures, celles-ci doivent être atténuées par des mesures d'accompagnement.</i> > Proposition 3.4/13.8 : (2^{ter}) <i>Lorsque le principe de causalité n'est pas applicable, c'est la loi qui régle le financement solidaire des mesures destinées à éviter les effets gênants et nocifs ainsi que les coûts découlant de ces effets, en tenant compte des responsabilités communes, mais différenciées, des capacités respectives ainsi que de la situation sociale et économique.</i>	
Art. 74 Protection de l'environnement	> Proposition 2.2 ; (2 b) <i>Afin de respecter les limites de charge écologiques, la Confédération peut limiter ou interdire l'importation, la production et la consommation de matériaux.</i>	
Art. 74 Protection de l'environnement	> Proposition 4.1 : optionnelle ; <i>Le catalogue des objets de la protection doit être homogénéisé et complété par les éléments concernant le climat.</i>	> L'alinéa 2 correspond à l'art. 3, alinéa 2 de la loi sur la protection du climat. > L'alinéa 3 s'appuie sur l'art. 16a ; alinéa 3 de la Constitution du canton de Bâle-Ville.
–	> Proposition 12.3 : art. 74b Justice dans l'utilisation des ressources : <i>La Confédération et les cantons s'efforcent d'obtenir une consommation équilibrée des ressources par tête.</i>	

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
–	> Proposition 16.2 : art. 74c Commission de la durabilité (nouveau) : (1) Une Commission indépendante de la durabilité veille à ce que les décisions politiques respectent le droit supérieur pour ce qui concerne l'écologie et le mette en application, respectent les limites planétaires et répondent à l'impératif de durabilité. (2) Elle peut opposer son veto à des décisions de l'Assemblée fédérale. L'Assemblée générale peut annuler le veto au vote, conformément à l'art. 159 alinéa 3 Cst.	> cf. Kölz et Muller (1995), art. 39 ^{bis}
–	> Proposition 12.4 : art. 80a Régénération (nouveau) : si les limites planétaires sont dépassées ou si tel ou tel écosystème est détruit, il faut faire en sorte que les limites soient de nouveau respectées. Les écosystèmes endommagés doivent être renaturés.	> cf. art. 29 alinéa 1 de la Constitution cantonale d'Appenzell Rhodes-Extérieures
–	> Proposition 8.5 : La Cst. crée un instrument comparable au frein à l'endettement pour assurer le respect de l'impératif de durabilité.	
Art. 75 Aménagement du territoire : (1) La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.	> Proposition 7.2 : (1 ^{bis}) Il [l'aménagement du territoire] a pour objectif une bonne mixité, des circuits courts et de hauts niveaux d'atteignabilité, en particulier pour les personnes souffrant de handicaps, les enfants et les personnes âgées.	
Art. 76-80	> Proposition 4.2 : Les entités naturelles protégées dans cet article doivent être protégées indépendamment d'une utilité (connue) pour l'humanité.	

SECTION 5 : Travaux publics et transports

Art. 81 Travaux publics : La Confédération peut, dans l'intérêt du pays ou d'une grande partie de celui-ci, réaliser des travaux publics et exploiter des ouvrages publics ou encourager leur réalisation.	> Proposition 7.1/7.3 : (2) Les travaux publics doivent être orientés vers le bien-être collectif et épargnent l'environnement. (3) Ils visent la satisfaction des besoins fondamentaux et débouchent sur une utilisation économe.	
---	---	--

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
Art. 81a Transports publics : <i>La Confédération et les cantons veillent à ce qu'une offre suffisante de transports publics...</i>	> Proposition 7.1 : ... veillent à ce qu'un approvisionnement de base suffisant...	
Art. 82 Circulation routière : <i>L'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions.</i>	> Proposition 7.6 : À conserver ou à modifier avec la plus grande prudence.	
Art. 83 Infrastructure routière : <i>La Confédération et les cantons veillent à garantir l'existence d'une infrastructure routière suffisante dans toutes les régions du pays.</i>	> Proposition 7.1 : ... un approvisionnement de base suffisant en infrastructure routière... > Proposition 7.4 : (1 ^{bis}) La capacité des routes n'est pas augmentée. Sont exemptées de cette restriction les routes de contournement qui soulagent les localités du trafic de transit. (1 ^{er}) Les surcapacités du réseau routier national sont démantelées.	
Art. 84 Transit alpin : (3) <i>La capacité des routes de transit des régions alpines ne peut être augmentée...</i>	> Si ce principe est appliqué, comme proposé, à tout le réseau routier (voir <i>supra</i> , art. 83, alinéa 1 ^{bis}), on peut supprimer ici l'alinéa 3.	
Art. 86 Utilisation de redevances pour des tâches et des dépenses liées à la circulation routière : (3) <i>Un financement spécial est géré pour les tâches et les dépenses suivantes, qui sont liées à la circulation routière :...</i>	> Proposition 7.7 : (h) Démantèlement des surcapacités du réseau routier et renaturation.	
Art. 87 Chemins de fer et autres moyens de transport <i>La législation sur le transport ferroviaire, les téléphériques, la navigation, l'aviation et la navigation spatiale relève de la compétence de la Confédération</i>	> Proposition 7.4 : (2) Les capacités des aéroports et aérodromes ne sont pas augmentées.	> Transpose la clause figurant à l'art. 84 (Traversée des Alpes par le transport de transit.) Correspond à une revendication de la convention citoyenne pour le climat française.

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
Art. 87a Infrastructure ferroviaire	> Proposition 7.1/7.4 : (5) <i>L'infrastructure ferroviaire doit être orientée sur les besoins fondamentaux. Ses capacités ne sont accrues que dans la mesure où les capacités de la route sont réduites dans la même proportion.</i>	
Art. 88 Chemins et sentiers pédestres et voies cyclables	> Proposition 7.5 : nouveau titre : circulation piétonnière et cycliste. Nouveau : (1 [avant l'alinéa 1 existant :]) <i>La circulation piétonnière jouit par principe de la priorité sur tous les types de circulation, la circulation cycliste jouit de la priorité sur les types de transport individuels motorisés.</i>	> L'article « circulation piétonnière et cycliste » doit être placé à la suite de l'article sur les transports publics et la circulation routière (art. 81a et 82).

SECTION 6 : Énergie et communication

Art. 89 politique énergétique (1) <i>Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie.</i>	> Proposition 7.1... <i>suffisant...</i> s'entend au sens où la Confédération et les cantons doivent assurer l'approvisionnement fondamental en énergie.	> Kölz et Müller 1995 art. 43 propose un modèle de reformulation possible de l'article sur l'énergie.
Art 89 politique énergétique	> Proposition 12.2 : (3 ^{bis}) <i>La Confédération s'efforce de limiter au maximum la consommation d'énergie à la valeur correspondant à 2 000 watts par habitant et habitant.</i>	> cf. par exemple, règlement municipal de la ville de Zurich, art. 10, alinéa 3, point a.

SECTION 7 : Économie

Art. 94 Principes de l'ordre économique	> Proposition 13.4 : (3 ^{bis}) <i>Ils [la Confédération et les cantons] soutiennent les entreprises dans leur mutation vers la durabilité et la résilience environnementales quand ils élaborent leurs plans de transition. Ils peuvent, dans cette tâche, déroger au principe de la liberté économique.</i>	> À la rigueur comme disposition transitoire sous l'art. 197
---	---	--

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
-	> Propositions 6.3 et 6.4 : art. 94a Politique économique (nouveau) : le nouvel article oblige la Confédération à mener une politique économique dans l'intérêt du bien public. L'économie est en particulier orientée vers la durabilité et la résilience. On trouve dans cette catégorie des règles maniables en matière de « too-big-to-fail » et l'exigence d'une économie de proximité. Pour autant que l'exigent les buts du développement économique, et en particulier les buts liés à la durabilité, la Confédération peut intervenir dans l'économie.	
Art. 97 Protection des consommateurs et consommatrices : (1) La Confédération prend des mesures destinées à protéger les consommateurs et les consommatrices.	> Proposition 6.5 : (1^{bis}) La Confédération fixe des limites à la publicité.	> Kölz et Müller 1995, art. 46
-	> Proposition 8.6 : art. 98a Place financière durable (nouveau) : (1) Les flux financiers doivent être orientés de telle sorte qu'ils satisfassent aux objectifs de durabilité, en particulier ceux liés au climat et à la biodiversité. (2) L'exploration et l'extraction de nouvelles sources d'énergie fossile, et l'extension des existantes, ainsi que la destruction à grande échelle d'écosystèmes, tels que les forêts et les zones humides, ne peuvent être ni financées ni assurées.	
Art. 99 Politique monétaire : (2) En sa qualité de banque centrale indépendante, la Banque nationale suisse mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays...	> Proposition 8.7 : Les « intérêts généraux du pays » doivent être concrétisés, dans l'article de la Constitution ou au niveau législatif, de telle sorte qu'ils incluent aussi les intérêts écologiques.	

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
Art. 102 Approvisionnement du pays : (1) <i>La Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité afin de pouvoir faire face à une menace de guerre, à une autre manifestation de force ou à une grave pénurie à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. Elle prend des mesures préventives.</i>	> Proposition 13.1: (1[avant l'alinéa 1 existant]) <i>La Confédération encourage la capacité de résistance de l'économie aux crises.</i> (1 ^{bis}) <i>Elle assure l'approvisionnement... en cas de menaces politiques ou de menaces de guerre, de crises de l'environnement et de graves pénuries...</i>	
Article 102 Approvisionnement du pays : (2) <i>Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.</i>	> Proposition 13.4: ... et soutient la construction d'entreprises économiques dans les branches stratégiques, en particulier dans l'approvisionnement en énergies renouvelables.	> À la rigueur comme clause transitoire sous l'art. 197.
–	> Proposition 13.7: art. 102a Solidarité (nouveau) : <i>La Confédération encourage, en particulier en période d'urgence, les initiatives visant à l'aide solidaire.</i>	
Art. 104 Agriculture : (1)... <i>une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché...</i>	> Proposition 6.6: ... et à celles du marché... rayé, car obsolète et source de malentendus	
Art. 104a Sécurité alimentaire : <i>En vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, la Confédération crée des conditions pour :</i>	> Proposition 6.7/13.3: à vérifier: (f) <i>la production de denrées alimentaires plus saines et culturellement mieux adaptées,</i> (g) <i>le renforcement de structures de petite paysannerie et de la consommation locale de produits agricoles.</i>	> Souveraineté alimentaire
SECTION 8 : Logement, travail, sécurité sociale et santé		
Art. 110 Travail : (1) <i>La Confédération peut légiférer sur :</i>	> Proposition 13.5: <i>La Confédération soutient [La Confédération et les Cantons soutiennent] les employés des secteurs particulièrement touchés par les crises environnementales ou par les mesures prises contre ces crises, dans le domaine de la reconversion.</i>	> À la rigueur comme disposition transitoire sous l'art. 197

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
–	> Proposition 13.6 : Art. 110a Renforcement de la capacité de résistance (nouveau) : <i>La Confédération soutient des formes expérimentales d'organisation sociale et économique visant un renforcement de la capacité de résistance, ainsi que son évaluation.</i>	
Art. 111-117 (Assurances sociales)	> Proposition 13.2 : Les assurances sociales doivent être configurées de telle sorte qu'elles soient fonctionnelles indépendamment de la croissance économique.	
Art. 120 Génie génétique dans le domaine non humain : (2) <i>La Confédération... respecte l'intégrité des organismes vivants et la sécurité de l'être humain, de l'animal et de l'environnement et protège la diversité génétique des espèces animales et végétales.</i>	> Propositions 4.2 : à conserver, mais à la rigueur à détacher du contexte de la technologie génétique.	

CHAPITRE 3 : Régime des finances

Art. 128 Impôts directs : (1) <i>La Confédération peut percevoir des impôts directs :</i> <i>a. d'un taux maximal de 11,5 % sur les revenus des personnes physiques ;</i> <i>b. d'un taux maximal de 8,5 % sur le bénéfice net des personnes morales.</i>	> Proposition 8.2 : (c) <i>En période de crise, la Confédération peut percevoir des impôts plus élevés.</i>	
Art. 131 Impôts à la consommation spéciaux	> Proposition 8.4 : à vérifier : (2 ^{ter}) : <i>La Confédération peut prélever un impôt à la consommation progressif sur la consommation des ressources naturelles. La consommation nécessaire à une vie digne est exonérée de taxes.</i>	
–	> Proposition 8.1 : art. 135a Subventions (nouveau) : <i>Les subventions doivent être examinées à l'aune de leur effet sur l'environnement. Les subventions susceptibles de produire un effet négatif sur l'environnement ne doivent être admises qu'à titre exceptionnel et requièrent une majorité qualifiée, conformément aux termes de l'art. 159 alinéa 3 Cst.</i>	

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
-------------------------------------	--------------	-------

TITRE 4 : PEUPLE ET CANTONS

Chapitre 2 : Initiative et référendum (nouveau : Initiative, référendum et Conseil de la population)

-	> Proposition 15.1: art. 142b Conseil de la population (nouveau) : (1) 50 000 [nombre à discuter] <i>personnes peuvent, dans un délai de six mois après la publication officielle, demander la convocation d'un Conseil de la population sur un sujet donné.</i> (2) <i>Le Conseil de la population regroupe X membres tirés au sort selon un modèle représentatif de la population globale.</i> (3) <i>Dans un délai d'un semestre, le Conseil de la population peut élaborer des propositions à l'attention de l'Assemblée fédérale [du peuple]. Il est dissous à l'expiration du délai.</i> (4) <i>Le Conseil de la population se fait conseiller par des expertes et experts. Il dispose d'un budget.</i> (5) <i>Les membres du Conseil de la population sont indemnisés pour leur travail.</i>	> Alternative : Proposition Conseil de l'avenir (sous l'art. 148)
---	--	---

TITRE 5 : AUTORITÉS FÉDÉRALES

Chapitre 2 : Assemblée fédérale

Section 1 : Organisation

Art. 148 Rôle : (2) <i>[L'Assemblée fédérale] se compose de deux Chambres, le Conseil national et le Conseil des États, dotées des mêmes compétences.</i>	> Proposition 15.1: (3) <i>Le travail de l'Assemblée fédérale est complété par un Conseil pour l'avenir. – (Dans d'autres articles :) Le Conseil pour l'avenir veille sur la durabilité des affaires de l'Assemblée fédérale et tient compte en particulier des intérêts des générations futures. Il est composé de X membres tirés au sort selon un modèle représentatif de l'ensemble de la population. Il peut proposer au peuple et aux États des modifications de la Constitution fédérale et prononcer un veto contre les décisions de l'Assemblée fédérale soumises au référendum obligatoire et facultatif. Le veto du Conseil pour l'avenir peut être repoussé par un vote de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 159 alinéa 3 Cst.</i>	> Proposition Mathis 2023. Alternative : proposition de Conseil de la population (art. 142 b)
---	--	---

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
-------------------------------------	--------------	-------

SECTION 2 : Procédure

Art. 159 : Quorum et majorité : (3) <i>Doivent cependant être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil...</i>	> Proposition 15.1/16.2 : (d) <i>les décisions contre lesquelles la Commission de la durabilité ou le Conseil de la population [le Conseil pour l'avenir] a émis un veto.</i>	
-	> Proposition 14.1 : art. 161a Information de l'Assemblée fédérale (nouveau) : (1) <i>L'Assemblée fédérale décide en ayant connaissance du savoir scientifique disponible.</i> (2) <i>Les instances interdisciplinaires nécessaires sont créées pour transmettre les connaissances scientifiques à l'Assemblée fédérale et à ses commissions.</i> (3) <i>La séparation des missions entre la science et la politique reste garantie.</i>	

SECTION 3 : Compétences

Art. 170 Évaluation de l'efficacité : <i>Die</i> <i>L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation.</i>	> Proposition 16.2 : (2) <i>La Commission indépendante sur la durabilité vérifie périodiquement (tous les cinq ans) la compatibilité avec le principe de durabilité des décisions existantes de la Confédération. Si la Commission considère que cette compatibilité n'est pas assurée, la décision concernée est de nouveau soumise à l'Assemblée fédérale.</i>	
--	---	--

CHAPITRE 4 : Tribunal fédéral et autres autorités judiciaires

Art. 190 Droit applicable : <i>Le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international</i>	> Proposition 16.1 : supprimer.	> Sans art. 190, c'est la hiérarchie des normes qui s'applique dans la juridiction, et le Tribunal fédéral peut exercer un contrôle concret des normes (juridiction constitutionnelle en application).
--	--	--

CONSTITUTION FÉDÉRALE EN VIGUEUR	PROPOSITIONS	NOTES
-------------------------------------	--------------	-------

**TITRE 6 : RÉVISION DE LA CONSTITUTION
ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES
CHAPITRE 2 : Dispositions transitoires**

Art. 197 Dispositions transitoires après acceptation de la Constitution du 18 avril 1999	> Proposition 8.1 : <i>Toutes les subventions doivent être vérifiées sous l'angle de leur effet sur l'environnement. Les subventions nuisant à l'environnement doivent être supprimées au terme d'un délai de transition utile. Les exceptions requièrent une majorité qualifiée selon l'art. 159 alinéa 3 Cst.</i>	> cf. art. 135a Subventions (nouveau) (neu).
Art. 197 Dispositions transitoires après acceptation de la Constitution du 18 avril 1999	> Proposition 8.3 : <i>Pour financer les coûts supplémentaires liés à la transition, des taxes incitatives sont instituées dans l'esprit du principe de causalité. Là où les taxes incitatives créent des situations sociales dures, des mesures de compensation doivent être prévues.</i>	
Art. 197 Dispositions transitoires après acceptation de la Constitution du 18 avril 1999	> Proposition 13.4 : <i>La Confédération et les cantons soutiennent des entreprises dans leur mutation vers la durabilité et la résilience environnementale quand elles élaborent des plans de transition. Elles peuvent, ce faisant, déroger au principe de la liberté économique.</i>	> À la rigueur dans l'art. 94
Art. 197 Dispositions transitoires après acceptation de la Constitution du 18 avril 1999	> Proposition 13.4 : <i>La Confédération soutient la construction d'entreprises économiques dans les secteurs stratégiques, en particulier celui de l'approvisionnement en énergies renouvelables...</i>	> À la rigueur dans l'art. 102
Art. 197 Dispositions transitoires après acceptation de la Constitution du 18 avril 1999	> Proposition 13.5 : <i>La Confédération soutient [La Confédération et les Cantons soutiennent] les employés des secteurs particulièrement touchés par les crises environnementales ou par les mesures prises contre ces crises, dans le domaine de la reconversion.</i>	> À la rigueur dans l'art. 110.

LES PRINCIPALES SPÉCIFICITÉS ET NOTIONS DU SYSTÈME POLITIQUE SUISSE

L'**Assemblée fédérale** est le Parlement. Elle est constituée sur le modèle du Congrès des États-Unis d'Amérique et elle est composée du Conseil national et du Conseil des États. Les deux chambres parlementaires ont les mêmes droits ; les décisions parlementaires sont prises par les deux chambres. Les 200 membres du **Conseil national** sont répartis sur les 26 cantons, proportionnellement à leur dimension démographique. Au **Conseil des États**, 20 cantons sont représentés par 2 sièges chacun, 6 cantons (Obwald et Nidwald ; Appenzell Rhodes-Extérieures et Intérieures ; Bâle-Ville et Bâle-Campagne) par un siège chacun. L'Assemblée fédérale siège régulièrement en quatre **sessions** annuelles ; on y ajoute le plus souvent une courte session spéciale au printemps. Les membres des deux conseils sont élus tous les quatre ans par le peuple (les dernières élections ont eu lieu en 2023), ceux du Conseil national au scrutin proportionnel, ceux du Conseil des États au scrutin majoritaire.

Le **Conseil fédéral** est le gouvernement. Il est formé sur le modèle du directoire de la Constitution révolutionnaire française de 1795. Ses 7 membres sont élus individuellement par l'Assemblée fédérale, au cours de la première session suivant les élections parlementaires. Depuis 1959, on applique une « formule magique » non écrite selon laquelle les trois plus grands partis peuvent revendiquer 2 sièges, et le quatrième un siège au Conseil fédéral. Il ne s'agit pas d'une coalition. Des partis représentés au Conseil fédéral peuvent dans le même temps être dans l'opposition à ce même Conseil. L'Administration fédérale est soumise à l'autorité du Conseil fédéral et articulée en sept **départements** (ministères). Le présidium du Conseil fédéral change tous les ans.

La Confédération reconnaît trois tribunaux : le **Tribunal administratif fédéral**, le **Tribunal pénal fédéral** et, en guise d'instance suprême, le **Tribunal fédéral**. Pour les cas concernant les droits de l'homme, l'instance suprême est la **Cour européenne des droits de l'homme** (CEDH) du Conseil de l'Europe.

Le peuple peut contribuer aux décisions sur les questions de fond au moyen de deux instruments de démocratie directe :

l'initiative populaire et le référendum. Avec l'**initiative populaire**, n'importe quelle personne ou organisation peut proposer une modification de la Constitution si elle récolte 100 000 signatures valables en l'espace de dix-huit mois. Le Conseil fédéral est forcé de soumettre au vote populaire une initiative populaire, sauf si ses initiants et initiantes la retirent. Le Conseil fédéral comme le Parlement peuvent élaborer un contre-projet à une initiative populaire au niveau constitutionnel ou législatif. Les initiatives populaires sont souvent retirées au profit d'une contre-proposition, les contre-propositions ayant en règle générale de meilleures chances d'aboutir.

Un référendum est une votation portant sur une décision du Parlement. On doit voter sur toute modification de la Constitution – **référendum obligatoire**. On vote sur les modifications législatives quand 50 000 signatures sont collectées en cent jours contre une loi – **référendum facultatif**. Aucun référendum ne peut être déclenché contre les décisions de dépenses de l'Assemblée fédérale.

Les modifications législatives sur lesquelles on vote ont besoin d'une **majorité simple** des suffrages exprimés. Les modifications constitutionnelles ont besoin de la **double majorité**, c'est-à-dire aussi bien la majorité des suffrages que la majorité des cantons, les cantons n'ayant qu'un seul siège au Conseil des États comptant pour moitié.

Dans le cadre de la **consultation**, les cantons, les communes, les partis, les syndicats concernés et les personnes peuvent, au cours d'une phase précoce de la procédure législative, commenter un projet et proposer des modifications. La consultation est essentiellement utilisée pour donner à un projet une forme telle qu'elle ait de bonnes chances de réussite dans une éventuelle votation. Les cercles intéressés peuvent aussi s'exprimer, dans le cadre des consultations, sur les décrets promulgués par le Parlement.

Pour des informations détaillées sur le système politique, voir www.ch.ch/fr/; lexique du Parlement, www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/parlamentswörterbuch

Textes juridiques cités

Textes juridiques suisses, y compris les Constitutions cantonales et les traités internationaux ratifiés par la Suisse: www.fedlex.admin.ch

Constitution fédérale

Constitution fédérale de 1999 dans toutes les langues du pays : recherche Fedlex, mot clé (n° RS) 101

Constitution fédérale de 1874 (plus en vigueur) : www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1/1_1_1/fr

Lois fédérales, ordonnances et messages

Lois fédérales et ordonnances : recherche Fedlex. Messages du Conseil fédéral, Feuille fédérale : recherche Fedlex, mot clé en note.

Constitutions cantonales

Constitutions cantonales : recherche Fedlex, mot clé (n° de RS) : 131

Projet pour une révision totale, Commission constitutionnelle du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, 16 décembre 2021 : ar.ch/regierungsrat/totalrevision-kantonsverfassung

Projet non abouti de révision totale de la Constitution cantonale par la Constituante du canton du Valais, 25 avril 2023 : www.vs.ch/web/constituante/

TEXTES JURIDIQUES INTERNATIONAUX

Textes juridiques internationaux faisant partie du système juridique suisse, Recueil systématique (RS): Recherche Fedlex

Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, non ratifié par la Suisse, de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 20 mars 1952: <http://rm.coe.int/168006377b>

Documents des Nations unies, dans les langues de l'organisation: documents.un.org; les documents anciens ne sont pas toujours trouvables de manière fiable, en voici donc une liste détaillée:

1972 Déclaration de la Conférence des Nations unies

sur l'environnement (Déclaration de Stockholm) (en anglais): un-documents.net/unchedec.htm

1992 Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement: documents.un.org, mot clé A/CONF.151/26, Annexe I

1992 Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques: (CCNUCC): RS 0.814.01.

1992 Convention sur la diversité biologique: RS 0.451.43

2015 Accord de Paris (Convention sur le climat): RS 0.814.012

2018 Déclaration des Nations unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales.

Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 17 décembre: documents.un.org, mot clé: A/RES/73/165

2020 Harmonie avec la nature. Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 21 décembre: documents.un.org, mot clé: A/RES/75/220

2021 Droit à un environnement propre, sain et durable.

Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 8 octobre: documents.un.org, mot clé: A/HRC/RES/48/13

2022 Droit à un environnement propre, sain et durable.

Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 28 juillet: documents.un.org, Mot clé: A/RES/76/300

Interventions parlementaires

Interventions parlementaires: www.parlament.ch, numéro d'objet; le nombre à deux chiffres devant le point indique l'année d'ouverture

Décisions judiciaires

Décisions du Tribunal fédéral : www.bger.ch

Décisions du tribunal administratif fédéral : bvger.weblaw.ch

Décision de la Cour européenne des droits de l'homme « Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse » : hudoc.echr.coe.int,
numéro de dossier 53600/20

Décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur les recours constitutionnels contre la loi relative à la protection du climat, 24 mars 2021 : www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618 (en français : www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/FR/2021/03/rs20210324_1bvr265618fr.html)

CONSTITUTIONS D'AUTRES ÉTATS

- Bolivie:** Constitución Política del Estado de 2009, 7 de febrero de 2009: www.lexivox.org/norms/BO-CPE-20090207.html
- Brésil:** Constituição da República federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988: www.verfassungen.net/br/verf88.htm
- Allemagne:** Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne de 1949: www.gesetze-im-internet.de/gg/ Traduction en français: Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne: www.btg-bestellservice.de/pdf/80202000.pdf
- Équateur:** Constitución de Ecuador de 2008 : [es.wikisource.org/wiki/ Constitución_de_Ecuador_de_2008](http://es.wikisource.org/wiki/Constitución_de_Ecuador_de_2008)
- Irlande:** Bunreacht na hÉireann – Constitution of Ireland enacted in 1937: www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html
- Islande:** A Proposal for a new Constitution for the Republic of Iceland, drafted by Stjórnlagaráð, a Constitutional Council, in 2011 (pas en vigueur); traduction en anglais: www.stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp-enska.pdf
- Colombie:** Constitución Política de Colombia de 1991: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125
- Hongrie:** Magyarország Alaptörvénye (Loi fondamentale de la Hongrie), 25 avril 2011 : <https://mjp.univ-perp.fr/constit/hu2011.htm>

BIBLIOGRAPHIE

- > ADLOFF, Frank et Tanja BUSSE, (2022), *Welche Rechte braucht die Natur? Wege aus dem Artensterben*, Bonn, BpB (Bundeszentrale für politische Bildung)
- > AFF (Administration fédérale des finances) (2017) : « Système d'incitation en matière climatique et énergétique (2011-2017) », https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/projekte/lenkungssys_klima_energieb/uebersicht.html
- > ANDERSON, Victor (2018), "Protecting the Interests of Future Generations", CUSP Working Paper n° 14, Guildford, University of Surrey
- > Arbeitsgemeinschaft Vision 3-Seen-Land 2050 (non daté), « Vision Trois-lacs 2050 », dreiseenland2050.ch/home-1
- > ARE (Office fédéral du développement territorial) (2012), *Lignes directrices de la politique de développement durable*
- > ARE (Office fédéral du développement territorial) (2023), « Coûts et bénéfices externes des transports en Suisse » – *Transports par la route et le rail, par avion et par bateau 2020*
- > ARE (Office fédéral du développement territorial), DDC (Direction du développement et de la coopération) (2018), « Mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable par la Suisse – état des lieux servant de base au rapport national de la Suisse 2018 », 20 juin
- > AUBERT, Jean-François, et Pascal MAHON (2003), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich, Schulthess
- > BÄHR, Cordelia et Ursula BRUNNER (2016), « Ist das Schweizer Klimaziel verfassungskonform? », *Aktuelle juristische Praxis/Pratique juridique actuelle*, n° 9, p. 1219-1228
- > BAUER, David, Priscilla IMBODEN et Vivienne KUSTER (2024), « Was ist Ihr Verhältnis zur Wissenschaft, Herr Rösti ? », *Republik*, 17 mai (Retranscription de l'entretien en direct avec le conseiller fédéral Albert Rösti, le 6 mai 2024 à Berne)
- > BAUER, Karin (2023), « Unser täglich Fleisch – Von Gülle, Jobs und Umweltschäden », Film documentaire, SRF Dok
- > BECKER, Udo J. (2016), *Grundwissen Verkehrsökologie. Grundlagen, Handlungsfelder und Massnahmen für die Verkehrswende*, Munich, Oekom
- > BESSON, Samantha (2021), *La due diligence en droit international*, La Haye, Brill/Nijhoff
- > BIERMANN, Frank (2021), « The future of "environmental" policy in the Anthropocene. Time for a paradigm shift », *Environmental Politics*, vol. 30, n° 1-2 (1^{re} série), p. 61-80

- > BINSWANGER, Hans Christoph (1978), *Eigentum und Eigentumspolitik. Ein Beitrag zur Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung*, Zurich, éditions Schulthess
- > BINSWANGER, Hans Christoph (2006), *Die Wachstumsspirale*, Marbourg, Metropolis-Verlag
- > BINSWANGER, Hans Christoph (2009a), *Vorwärts zur Mässigung. Perspektiven einer nachhaltigen Wirtschaft*, Hambourg, Murmann Verlag
- > BINSWANGER, Hans Christoph (2009 b), « Eigentum verpflichtet. Patrimonium statt Dominium », in *ibid.*, 2009a, p. 179-195
- > BINSWANGER, Hans Christoph et Claus Wepler (2009), « Ein Ökologischer Rat als Vertreter der Interessen künftiger Generationen », in Binswanger 2009a, p. 207-213
- > BRUNNER, Dunia (2022), « Vers une économie circulaire durable en Suisse – Analyse systémique et prospective des apports et limites du cadre juridique », thèse de doctorat, université de Lausanne
- > BRUNNER, Ursula, Matthias HAUSER et Nina VON BÜREN (2019), « Internationale Klimafinanzierung. Verfassungsrechtliches Gutachten zuhanden von *Alliance-Sud* betreffend die rechtlichen Anforderungen an zusätzliche Finanzierungsinstrumente », Zurich
- > Bundestag (1998), *Abschlussbericht der Enquete-Kommission « Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung »*. Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung, Berlin
- > BUSER, Denise (2015), « Gibt es Grenzen der Einflussnahme Privater in Abstimmungskampagnen? Eine Auslegeordnung », *Jusletter*, 18 mai
- > CALLIESS, Christian (2021), « “Elfes” Revisited? Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts », *Verfassungsblog.de*, 25 mai
- > CALLIESS, Christian (2024), « Brauchen wir ein neues Klimagrundrecht? », *Legal Tribune Online*, 22 mai
- > Caritas Suisse (éd.) (2024), « Vers une mobilité respectueuse du climat et accessible à tous. Prise de position de Caritas sur une politique des transports respectueuse du climat et socialement acceptable »
- > CAVALLI, Rolf (2024), « Wir wollen keine Klima-Justiz », *Blick*, 9 avril
- > CHAKRABARTY, Dipesh (2023), *Après le changement climatique, penser l'histoire*, Trad. par P.-E. Dauzat et A. de Saint-Loup, Paris, Gallimard
- > CEDH (Cour européenne des droits de l'homme) (2024), « Violations de la Convention européenne, faute de mise en œuvre de mesures suffisantes pour lutter contre le changement climatique », communiqué de presse, 9 avril
- > CENH (Commission fédérale d'éthique pour la biotechnologie dans le domaine non humain) (2008), *La dignité de la créature dans le règne végétal – La question du respect des plantes au nom de leur valeur morale*
- > CIJ (Cour internationale de Justice) (1996), « Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif », C.I.J. Recueil 1996, Avis consultatif du 8 juillet

- > COLLINGRIDGE, David (1982), *The Social Control of Technology*, Londres, Frances Pinter
- > Commission des institutions politiques du Conseil national (2021), « 20.467 n. l. v. pa. G. Conseil du climat. En réponse à la crise climatique, création dans notre démocratie d'une nouvelle institution dont les membres seront tirés au sort. Rapport de la Commission », 5 novembre
- > Commission mondiale de l'environnement et du développement (1987), *Notre avenir à tous*
- > Confédération suisse, Task Force interdépartementale post-2015 (2013) : Position de la Suisse sur un cadre pour un développement durable après 2015, Berne, juin
- > Conseil fédéral (1961), « Message concernant l'insertion dans la Constitution d'un article 24^{sexies} sur la protection de la nature et du paysage », 19 mai (FF 1961 I 1089)
- > Conseil fédéral (1970), « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à l'insertion dans la constitution d'un article 24^{septies} sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes », 6 mai (FF 1970 I 773)
- > Conseil fédéral (1979), « Message relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) », 31 octobre (FF 1979 III 741)
- > Conseil fédéral (1985), « Message concernant l'initiative populaire "pour la protection des marais – Initiative de Rothenthurm" et la révision des dispositions sur la protection des biotopes dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 11 septembre 1985 », 26 novembre (FF 1985 II 1449)
- > Conseil fédéral (1996a), Message concernant la loi sur l'énergie (LEn), 21 août (FF 1996 IV 1012)
- > Conseil fédéral (1996 b), « Message relatif à une nouvelle constitution fédérale », 20 novembre (FF 1997 I 1)
- > Conseil fédéral (2012), *Adaptation aux changements climatiques en Suisse – Premier volet de la stratégie du Conseil fédéral du 2 mars 2012*, OFEV (Office fédéral de l'environnement)
- > Conseil fédéral (2015), « Switzerland's intended nationally determined contribution (INDC) and clarifying information »
- > Conseil fédéral (2016), *Stratégie pour le développement durable 2016-2019*, ARE (Office fédéral du développement territorial), 27 janvier
- > Conseil fédéral (2021), « Stratégie climatique à long terme de la Suisse », 27 janvier
- > Conseil fédéral (2022a), « Message relatif à la révision de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2024 », 16 septembre (FF 2022 2651)
- > Conseil fédéral (2022 b), *Environnement suisse 2022 – Rapport du Conseil fédéral*, Berne, Conseil fédéral suisse
- > Conseil fédéral (2024a), « Message concernant l'initiative populaire "Pour une économie responsable respectant les limites planétaires (initiative pour la responsabilité environnementale)" », 10 janvier (FF 2024 109)

- > Conseil fédéral (2024 b), « Recours au droit de nécessité. Rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 23.3438 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 24 mars 2023 et 20.3440 Schwander du 6 mai 2020 », 19 juin
- > Convention citoyenne pour le climat (2021), « Les propositions de la Convention citoyenne pour le climat », Version corrigée 29 janvier 2021
- > Copernicus/Climate Change Service (2024), « Copernicus: 2023 is the hottest year on record, with global temperatures close to the 1.5 °C limit », communiqué de presse, 9 janvier, climate.copernicus.eu/copernicus-2023-hottest-year-record
- > DALY, Herman E. (1990), « Sustainable Development: From Concept and Theory to Operational Principles », *Population and Development Review*, vol. 16, Supplément : « Resources, Environment, and Population. Present Knowledge, Future Options »
- > DFF (Département fédéral des finances) (2024), *Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2024. Vieillesse et neutralité climatique*, Berne, avril
- > DYTTRICH, Bettina (2024), « Im Moor steht nun eine Tankstelle », *WOZ Die Wochenzeitung*, n° 23, 6 juin
- > Ecoplan (2023), *Auswirkungen des Netto-Null-Ziels in der Klimapolitik auf die öffentlichen Finanzen in der langen Frist. Grundlagen für die « Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz 2024 »*, à la demande du Département fédéral des Finances, Berne, novembre. [Il n'existe pas de version française du texte, mais un résumé est contenu dans le document *Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse du Département fédéral des finances DFF* du 23 avril 2024]
- > EGLI, Sandra, Thea BÄCHLER et Eva Maria BELSER (2022), « Das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt », *Jusletter*, n° 20, juin
- > ElCom (Commission fédérale de l'électricité) (2021), « Sécurité de l'approvisionnement en électricité en Suisse 2025. Étude commandée par l'ElCom et l'OFEN », Berne, octobre
- > EKARDT, Felix (2006), *Generationengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit. Philosophische, juristische, ökonomische, politologische und theologische Neuansätze*, « Studien zu Gerechtigkeit, Verfassung und Steuerungen », t. 2, Lit Verlag
- > ERRASS, Christoph (2023), « Art. 73. Nachhaltigkeit », in Ehrenzeller, Bernhard *et al.*, *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, 4^e éd., Zurich, Dike Verlag
- > Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1977a), « Verfassungsentwurf », Berne (ce document n'est disponible qu'en allemand sur le site de la Chancellerie fédérale)
- > Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1977 b), « Bericht », Berne (ce document n'est disponible qu'en allemand sur le site de la Chancellerie fédérale)
- > FANNING, Andrew L., et Jason HICKEL (2023), « Compensation for atmospheric appropriation », *Nature Sustainability*, vol. 6, p. 1077-1086

- > FAVRE, Anne-Christine (2020), « La Constitution environnementale », in Diggelmann, Oliver *et al.* (dir.), *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zurich, éditions Schulthess, p. 2021-2049
- > FISCHER, Peter A. et SCHMUTZ, Christoph G. (2023): « Kaspar Villiger: "Ich beobachte mit Sorge, wie der Föderalismus langsam verschlammte" – Karin Keller-Sutter: "Wenn man ein Ausgabenproblem hat, sollte man bei den Ausgaben ansetzen und nicht bei den Einnahmen" », NZZ, 25 septembre
- > FLÜCKIGER, Alexandre (2006), « Le développement durable en droit constitutionnel suisse », *Umweltrecht in der Praxis/Droit de l'environnement dans la pratique*, vol. 20, n° 5, p. 471-526
- > FONTANA, Katharina (2024), « Absurdes Urteil gegen die Schweiz: Strassburg betreibt Klimapolitik von der Richterbank herab », *Neue Zürcher Zeitung*, 9 avril (édition du 10 avril)
- > FRIE, Ewald, et Mischa MEIER (2023), *Krisen anders denken. Wie Menschen mit Bedrohungen umgegangen sind und was wir daraus lernen können*, Berlin, Propyläen Verlag
- > G20 (2024), « The Rio de Janeiro G20 Ministerial Declaration on International Tax Cooperation »
- > GAGNEBIN, Murielle, Patrick Graichen et Thorsten Lenck (2019), « Die Gelbwesten-Proteste. Eine (Fehler-)Analyse der französischen CO₂-Preispolitik », *Agora Energiewende*
- > GERNY, Daniel, et Kathrin ALDER (2020), « Bundesrichter Donzallaz geht mit seiner Partei hart ins Gericht: "Die SVP instrumentalisiert die Justiz" », *Neue Zürcher Zeitung*, 8 septembre
- > GILBERT, Walter (1991), « A Vision of the Grail », in Kevles et Hood (dir.) (1992), *The Code of Codes. Scientific and Social Issues in the Human Genome Project*, Cambridge, Harvard University press, p. 83-97
- > GISLER, Monika (2023), *Erzählte Physik. Paul Scherrer und die Anfänge der Kernforschung*, Zurich, Chronos Verlag
- > GLÄTTLI, Balthasar, et Pierre-Alain NIKLAUS (2014), *Die unheimlichen Ökologen. Sind zu viele Menschen das Problem?* Zurich, Rotpunktverlag
- > GONZÁLEZ-RICOY, Íñigo, et Axel GOSSEES (2016), *Institutions for future generations*, Oxford, Oxford University Press
- > GRABHER, Gernot (1994), *Lob der Verschwendung. Redundanz in der Regionalentwicklung. Ein sozioökonomisches Plädoyer*, Berlin, edition Sigma
- > GRAEBER, David, et David WENGROW (2023), *Au commencement était... Une nouvelle histoire de l'humanité*, Paris, Les liens qui libèrent
- > GRAF, Daniel et Claudio KUSTER (2022), « Demokratie stärken. Eine Skizze für einen Verfassungsartikel », Post du 15 juin, www.demokratie.ch/blog/demokratie-initiative

- > GRAF, Daniel, et Maximilian STERN (2018), *Agenda für eine digitale Demokratie. Chancen, Gefahren, Szenarien*, Zurich, NZZ Libro
- > GRIFFEL, Alain (2023), *Umweltrecht in a Nutshell*, 3^e éd. Zurich et Saint-Gall, Dike Verlag
- > GRIFFEL, Alain (2024), « Umsetzung der 13.AHV-Rente : Bitte möglichst kompliziert! », tribune, *Neue Zürcher Zeitung*, 8 mars
- > GRIZE, Leticia et al. (2005), « Heat wave 2003 and mortality in Switzerland », *Swiss medical weekly*, vol. 135, n° 13-14, avril
- > GUBLER, Lena, Sascha A. ISMAIL et Irmi SEIDL (2020), *Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht*. 2^e éd. revue (WSL Berichte n° 96), Birmensdorf, WSL Berichte
- > GUTMANN, Andreas (2021), *Hybride Rechtssubjektivität. Die Rechte der "Natur oder Pacha Mama" in der ecuadorianischen Verfassung von 2008*, Baden-Baden, Nomos
- > GUTMANN, Andreas (2022), « Der globale Trend zu Rechten der Natur. Entsteht ein dekoloniales und ökologisches Recht von unten? », in Adloff et Busse, p. 133-146
- > HÄNE, Stefan (2023), « Klimaschützer zielen auf Röstli – sein Departement kontert », *Tages-Anzeiger*, 11 décembre
- > HÄNE, Stefan (2024a), « Dieses Klima-Urteil birgt eine Gefahr », *Tages-Anzeiger*, 9 avril (édition du 10 avril)
- > HÄNE, Stefan (2024b), « Für Bauernchef Ritter gibt es keine Krise der Biodiversität », *Tages-Anzeiger*, 11 juin (édition du 12 juin)
- > HÄNER, Isabelle (2003), « Der private Verfassungsentwurf Kölz/Müller – seine Wirkungen », in id. (dir.), *Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte. Beiträge für Alfred Kölz*, Zurich, éditions Schulthess
- > HÄNGGI, Marcel (2011), *Ausgewert. Das Ende des Ölzeitalters als Chance*, Zurich, Rotpunktverlag
- > HÄNGGI, Marcel (2013), *Cui bono? Wer bestimmt, was geforscht wird? Eine Studie über die Beziehung zwischen öffentlicher Wissenschaft und Industrie in der Schweiz*, Bâle, Gesowip
- > HÄNGGI, Marcel (2016), « Paris ernst nehmen », Politblog de Newsnet, 6 mai
- > HÄNGGI, Marcel (2019), *La fin de l'âge du pétrole, du gaz et du charbon. Comment fonctionne la politique climatique*, Paris/Lausanne, ECLM/Éditions d'en bas
- > HÄNGGI, Marcel (2019), « Die Freiheit am Ende des fossilen Zeitalters », in Marti, Min Li, et Jean-Daniel STRUB (dir.), *Freiheit. Grundwert in Bedrängnis*, Zurich, Hier und Jetzt
- > HÄNGGI, Marcel (2022), « Comment j'ai tout plaqué après la COP21 pour pousser la Suisse à respecter l'accord de Paris », Heidi.news, 10 novembre
- > Hänggi, Marcel (2023a), « Die Klimakrise bedroht uns in der Existenz. Was hilft da eine Volksinitiative? », *Republik*, 13 juillet

- > HÄNGGI, Marcel (2023 b), « Der Klimaskeptiker und ich » (Portrait de Michael Graber), *Das Magazin*, 22 septembre
- > HÄNGGI, Marcel (2024), « Das Tschugger-Land der Zukunft », *Republik*, 26 février
- > HÄNGGI, Marcel, Association suisse pour la protection du climat (2019), « Rapport explicatif des initiant-e-s relatif à l'initiative populaire pour un climat sain (Initiative pour les glaciers) », Zurich, 20 août
- > HARAWAY, Donna (2021), *Vivre avec le trouble*, trad. Vivien García, Vaulx-en-Velin, Les Éditions des mondes à faire
- > HARDEGGER, Angelika (2021), « Klimapolitik: Das Wunder von Glarus », *Neue Zürcher Zeitung*, 7 septembre
- > HARDIN, Garret (1968), « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, n° 3859
- > HARVEY, Fiona (2024), « Global rich must pay more to tackle climate crisis, says architect of Paris deal », *The Guardian*, 4 juin
- > HAYEK, Friedrich August (2005), *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen, Mohr Siebeck
- > HEIMANN, Andri, Robin GUT, Francesco VERI, Daniel KÜBLER et Nenad STOJANOVIĆ, (2023), « Bürgerpanels für mehr Klimaschutz im Kanton Zürich. Schlussbericht », *Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau* n° 20, Aarau, Publikationsreihe des Zentrums für Demokratie Aarau, juin
- > HERI, Corina (2024), « Slouching towards Strasbourg? Recognizing the Right to a Healthy Environment at the Council of Europe », *The Global Network for Human Rights and the Environment*, post du 27 mai, gnhre.org
- > HOFMANN, Markus (2019), « Der befreite Schimpanse und der befreite Fluss: Das anthropozentrische Fundament des Rechts bekommt Risse », *umweltblog.ch*, 11 janvier
- > HOGGETT, Paul (2023), *Paradise Lost ? The Climate Crisis and the Human Condition*, Simplicity Institute
- > ILLICH, Ivan (1974), *Die sogenannte Energiekrise: oder Die Lähmung der Gesellschaft*, Reinbek, Rowohlt
- > ILLICH, Ivan (1978), « Energie und Gerechtigkeit », in *id.*, *Fortschrittsmythen*, Reinbek, Rowohlt, p. 74-114
- > Ins Potential Energy (2023), « *Later is Too Late. A comprehensive analysis of the messaging that accelerates climate action in the G20 and beyond* », novembre
- > IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services)/Plateforme intergouvernementale pour la biodiversité et les services écosystémiques (2019), *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services*, Bonn, IPBES secretariat
- > IPCC (Inter-gouvernemental Panel on Climate Change)/GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) (2018), *Résumé à l'intention des décideurs, Réchauffement planétaire de 1,5 °C*, Organisation météorologique mondiale, Genève

- > IPCC/GIEC (2022a), *Climate Change 2022. Sixth Assessment Report. Impacts, Adaptation and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge/New York, Cambridge University Press
- > IPCC/GIEC (2022b), *Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change – Summary for Policymakers*, Organisation météorologique mondiale, Genève (trad. en français non disponible)
- > KAHL, Wolfgang (2018), *Nachhaltigkeitsverfassung. Reformüberlegungen*, Tübingen, Mohr Siebeck
- > KAMPUŠ, Jonas (2024), "A Solution for the Energy Crisis? An Empirical Analysis of Progressive Electricity Pricing in Switzerland", Mémoire de bachelor inédit, Zurich
- > KARNEIN, Anja (2016), « Can we Represent Future Generations? », in González-Ricoy et Gosseries, p. 135-155
- > KEMP, Luke *et al.* (2022), « Climate Endgame: Exploring catastrophic climate change scenarios », *PNAS*, vol. 119, n° 34
- > KERSTEN, Jens (2023), « Die dritte Revolution. Plädoyer für ein neues Grundgesetz », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, p. 259-270
- > KHALFAN, Ashfaq *et al.*, Oxfam (2023), "Climate Equality: A planet for the 99%", Campaign Report, Oxford, Oxfam GB, novembre
- > Klimaseniorinnen (2022), *Klageschrift an den Europ. Gerichtshof für Menschenrechte* (Application n° 53600/20), Zurich et Londres
- > Klimastreik Schweiz (2021), « Klima-aktionsplan »
- > KÖLZ, Alfred (2004), *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*, Berne, Stämpfli Verlag
- > KÖLZ, Alfred, et Jörg Paul MÜLLER (1995), *Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16. Mai 1984*, 3^e éd. revue du 23 mars 1995, Berne, Stämpfli Verlag
- > KOTZ, Maximilian, Anders LEVERMANN et Leonie WENZ, « The economic commitment of climate change », *Nature*, vol. 628, 17 avril 2024, p. 551-557
- > KRAMM, Matthias (dir.) (2023), *Rechte für Flüsse, Berge und Wälder. Eine neue Perspektive für den Naturschutz?*, Munich, Oekom
- > LANDEMORE, Hélène (2020), *Open Democracy. Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press
- > LANDIS, Florian (2024), « Distributional Impacts of Swiss Climate Policy » (étude commandée par Caritas Suisse). Résumé : <https://www.caritas.ch/fr/comment-lempreinte-climatique-augmente-avec-le-revenu-factsheet/>
- > LANG, Jo (2024), « Weltweit fortschrittlichste Verfassung ». Tiré à part de Lang, Jo (2020), *Demokratie in der Schweiz*, Baden, Hier und Jetzt

- > LATOUR, Bruno (1997), *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte
- > La Via Campesina (2023), « La souveraineté alimentaire du point de vue de La Via Campesina », communiqué de presse, 23 décembre
- > LÄUBLI, Martin, et Stefan HÄNE (2023), « Die Halbwahrheiten der SVP », *Tages-Anzeiger*, 11 mai
- > LEIMBACHER, Jörg (1988), *Die Rechte der Natur*, Thèse, Bâle, Helbing et Lichtenhahn
- > LENZ, Christoph (2021), « Das Wunder von Ausserrhoden », *Das Magazin*, 10 juin
- > LEVERMANN, Anders (2023), *Die Faltung der Welt. Wie die Wissenschaft helfen kann, dem Wachstumsdilemma und der Klimakrise zu entkommen*, Berlin, Ullstein
- > LOOSER, Martin E., « Art. 190 Massgebendes Recht », in Ehrenzeller, Bernhard *et al.* (2023), *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, 4^e éd., Zurich, Dike Verlag, p. 4481-4512
- > LOSKE, Reinhard (2007), « Allen wohl und keinem wehe », *Ökologisches Wirtschaften-Fachzeitschrift*, n° 1, p. 11
- > MACKENZIE, Michael K. (2016), « Institutional Design and Sources of Short-Termism », in Gonzáles-Ricoy et Gosseries, p. 24-46
- > MAGISTRO, Francesca (2017), *Le droit à un environnement sain revisité. Étude de droit suisse, international et comparé*, Genève, Schulthess
- > MAHON, Pascal (2023), « Urgence, climat et droit (constitutionnel) », *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, vol. 142/I, n° 5, p. 405-428
- > MALHOTRA, Abhishek, et Tobias S. SCHMIDT (2020), « Accelerating Low-Carbon Innovation », *Joule*, vol. 4, n° 11, 18 novembre
- > MANN, Geoff, et Joel WAINWRIGHT (2018), *Climate Leviathan. A Political Theory of Our Planetary Future*, Londres, Verso Books
- > MARQUARDT, Bernd (2003), « Die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips im Recht Deutschlands und der Schweiz », *Umweltrecht in der Praxis/Droit de l'environnement dans la pratique*, vol. 17, n° 3, p. 201-234
- > MATHIS, Klaus (2023), « Vorschlag für einen Zukunftsrat auf Bundesebene », in Seneviratne *et al.*, p. 121-135
- > MEADOWS, Donella, William W. BEHRENS, Dennis MEADOWS et Jørgen RANDERS (1972), *Rapport sur les limites de la croissance*, Paris, Fayard
- > MICHEL, Jürg (2006), « Wirtschaftspolitik », in BMT (Bänziger, Mengiardi, Toller & Partner) (dir.), *Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden*, Coire, Somedia éditions
- > NCCS (National Center for Climate Services) (2024), « Lösungen des Pilotprogramms Anpassung an den Klimawandel »/« Solutions du programme pilote d'adaptation aux changements climatiques »

- > OECD/OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation de coopération et de développement économiques/) (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Paris, OECD Publishing (pas disponible en français)
- > OFCOM (Office fédéral de la communication) (2021), « Intermédiaires et plateformes de communication », 17 novembre
- > OFEN (Office fédéral de l'énergie) (2019), *Stratégie du programme SuisseEnergie 2021 à 2030*, Ittigen
- > OFEN (Office fédéral de l'énergie) (2019), « Perspectives énergétiques 2050+. Résumé des principaux résultats », 26 novembre, Ittigen
- > OFEV (Office fédéral de l'environnement) (2020), *Adaptation aux changements climatiques en Suisse : Plan d'action 2020-2025*, Berne
- > Office fédéral pour la protection de la population, EBP Schweiz AG (2021), *Implications du changement climatique pour la protection de la population suisse*, Zurich et Berne, OFPP/EBP Schweiz 2021
- > OFROU (Office fédéral des routes) (2023), *Routes nationales et environnement 2023*, Ittigen
- > OHCR, UNEP, UNDP (2022), "What is the Right to a Healthy Environment?" (« Qu'est-ce que le droit à un environnement sain », Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, le Programme des Nations unies pour l'environnement et le Programme des Nations unies pour le développement), Note d'information
- > Ostrom, Elinor (1999), *Die Verfassung der Allmende : Jenseits von Staat und Markt*, Tübingen, Mohr Siebeck
- > OTT, Walter *et al.* (2005), *Konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips*. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft. (Umwelt-Materialien n° 201)
- > PACE (Parliamentary Assembly of the Council of Europe/Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) (2021), « Anchoring the right to a healthy environment. Need for enhanced action by the Council of Europe » (Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe), Recommendation 2211
- > PATT, Anthony (2022), « Klimaschutz bringt wirtschaftlichen Gewinn », *ETH Zürich Zukunftsblog*, 26 octobre
- > PFAFF, Tino (dir.) (2023), *Ökozid. Wie ein Gesetz schwere Umweltschäden bestrafen und Lebensgrundlagen besser schützen kann*, Munich, Oekom Verlag
- > PHALNIKAR, Sonia (2021), « France's citizen climate assembly. A failed experiment? », *Deutsche Welle*, 16 février
- > Pro Agricultura Seeland (2018), *Dritte Juragewässerkorrektion als Beitrag zur nationalen Ernährungssicherung*. Document de travail du 1^{er} mars,

- > Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement (2018), « Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable », Nations unies, A/HRC/37/59
- > RAUSCH, Heribert (2019), « Tempo, Tempo ! », *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, n° 4, p. 169-170
- > RAUSCH, Heribert (2022), « Zum 50-Jahre-Jubiläum des Umweltschutzartikels der Bundesverfassung. Ein kritischer Essay », *Umweltrecht in der Praxis/Le Droit de l'environnement dans la pratique*, 2, p. 129-166 (revue bilingue, art. non traduit en français)
- > REICH, Johannes (2023), « Art. 189 Zuständigkeiten des Bundesgerichts », in Ehrenzeller, Bernhard *et al.* (dir.), *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, 4^e éd., Zurich, Dike Verlag, p. 4459-4480
- > REINECKE, Milena (2022), « Bhutans Bruttonationalglück – Ein buddhistischer Weg aus dem Kapitalismus? », *Deutschlandfunk Kultur*, 17 juillet
- > République française – Conseil économique, social et environnemental (CESE) (2010), « L'économie de proximité. Une réponse aux défis majeurs de la société française », septembre
- > RICHARDSON, Katherine *et al.* (2023), « Earth beyond six of nine planetary boundaries », *Science Advances*, n° 9, n° 37, septembre
- > RICHTER, Hedwig, et Bernd ULRICH (2024), *Demokratie und Revolution. Wege aus der selbstverschuldeten ökologischen Unmündigkeit*, Cologne, Kiepenheuer&Witsch
- > ROCHEL, Johan (2021), « Des invités dans la Constitution cantonale ? Réflexions sur l'intégration de nouvelles entités dans le catalogue des droits fondamentaux de la Constitution valaisanne », *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 2, p. 67-89
- > ROCKSTRÖM, Johan *et al.* (2009), « Planetary boundaries. Exploring the safe operating space for humanity », *Ecology and Society*, vol. 14, n° 2
- > ROCKSTRÖM, Johan *et al.* (2024), « The planetary commons. A new paradigm for safeguarding Earth-regulating systems in the Anthropocene », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 121, n° 5
- > SALADIN, Peter, et Rainer J. SCHWEIZER (1996), « Art. 24^{novies} », in AUBERT, Jean-François *et al.* (dir.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, t. 2, Bâle, Helbing & Lichtenhahn; Zurich, Schulthess; Bern, Stämpfli
- > SALADIN, Peter, et Christoph Andreas ZENGER (1988), *Rechte künftiger Generationen*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn
- > SANCHEZ Perez, Jorge (2023), « The Quechua idea "pacha" urges us beyond narrow self-concern », *Psyche*, 25 avril (magazine numérique)

- > SCHAIBLE, Jonas (2023), *Demokratie im Feuer. Warum wir die Freiheit nur bewahren, wenn wir das Klima retten – und umgekehrt*, Munich, Deutsche Verlags-Anstalt
- > SCHNEIDER, Peter (2020), *Follow the science? Plädoyer gegen die wissenschaftsphilosophische Verdummung und für wissenschaftliche Artenvielfalt*, Berlin, edition Tiamat
- > SCHNEIDER, Tapio, Colleen M. KAUL et Kyle G. PRESSEL (2019), « Possible climate transitions from breakup of stratocumulus decks under greenhouse warming », *Nature Geoscience*, vol. 12, p. 163-167
- > SEIDL, Irmi, et Angelika ZÄHRNT (dir.), *Postwachstumsgesellschaft. Konzepte für die Zukunft*, Marbourg, Metropolis, p. 155-166
- > SENEVIRATNE, Sonia I., Laura Zimmermann, Markus Notter et Andreas Spillmann (2023), *Mit einem Zukunftsrat gegen die Klimakrise. Warum die Schweiz eine dritte Parlamentskammer braucht*, Zurich, Scheidegger & Spiess
- > SENNETT, Richard (2013), *Ensemble : pour une éthique de la coopération*, Paris, Albin-Michel
- > SIEBER-GASSER, Charlotte (2023), « Das Recht auf Leben in einer gesunden Umwelt », in Seneviratne *et al.*, p. 71-73
- > SINAI, Agnès, Raphaël STEVENS, Hugo CARTON et Pablo SERVIGNE (2015), *Petit traité de résilience locale*, Paris, ECLM
- > SLADE, Giles (2006), *Made to Break. Technology and Obsolescence in America*, Cambridge Mass./Londres, Harvard University Press
- > Société numérique/Digitale Gesellschaft (2023), « Concept pour la Protection des données/Datenschutzkonzept »
- > Société numérique/Digitale Gesellschaft, Algorithm Watch et Fondation Mercator Suisse (2022), *Joint Statement Plattformregulierung für die Schweiz*
- > SRF (2024), « Finden Sie es gut, wenn sich Gerichte in die Klimapolitik einmischen? SRG SSR Dialog » (sondage), 9 avril
- > SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2024), *Suffizienz als « Strategie des Genug ». Eine Einladung zur Diskussion*, Berlin
- > STECK, Albert (2023), « Ist die Schweiz zu sparsam? Ja, sagen Ökonomen », *Neue Zürcher Zeitung*, 7 octobre
- > STOJANOVIĆ, Nenad (2023), « Conseil citoyen, Losverfahren, Deliberation », in Seneviratne *et al.*, p. 89-90
- > STONE, Christopher D. (1972), « Should Trees Have Standing? Towards Legal Rights for Natural Objects », *Southern California Law Review*, vol. 45, n° 450, p. 450-501
- > STRASSER, Matthias (2021), « Paul Scherrer und die Bombe ». *Zeitblende*, Radio SRF, 4 décembre
- > SURMA, Katie (2024), « How the Drug War and Energy Transition Are Changing Ecuadorians' Fight For The Rights of Nature », *Inside Climate News*, 14 mai

- > TURNER, Simon, Colin WATERS, Jan ZALASIEWICZ, Martin J. HEAD (2024), "What the Anthropocene's critics overlook – and why it really should be a new geological epoch", *The Conversation*, 12 mars
- > UDC (2023), « NON à la coûteuse et mensongère loi sur le gaspillage de l'électricité. Argumentaire du comité contre la loi sur le gaspillage de l'électricité du 24 mars 2023 »
- > UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) CNUCC (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement) (2024), *Trade and Development Report 2023. Growth, Debt, and Climate. Realigning the Global Financial Architecture/ Rapport sur le commerce et le développement 2023 - Croissance, dette et climat : réformer l'architecture financière internationale*, Genève, publications des Nations unies
- > UNEP/PNU (United Nations Environment Programme/ Programme des Nations unies pour l'environnement) (2019), *Global Judicial Handbook on Environmental Constitutionalism*, 3^e éd.
- > UNEP/PNU (2023), « Adaptation Gap Report 2023. Underfinanced. Underprepared. Inadequate investment and planning on climate adaptation leaves world exposed », Nairobi (rapport pas dispo en français)
- > UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) CCNUCC (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques) (2024), *Compilation and synthesis of inputs on the ninth technical expert dialogue and first meeting under the ad hoc work programme on the new collective quantified goal on climate finance*, 19 avril, Bonn
- > UN News (2022), « UN General Assembly declares access to clean and healthy environment a universal human right », communiqué de presse, 28 juillet
- > VAN WESTEN, René M., Michael KLIPHUIS et Henk A. DIJKSTRA (2024), « Physics-based early warning signal shows that AMOC is on tipping course », *Science Advances*, vol. 10, n° 6
- > VCS (Verkehrsclub der Schweiz) (2021), « VCS-Positionspapier Mobility Pricing » (ATE - association transports et environnement - "Tarification de la mobilité")
- > Verfassungsrat Kanton Wallis (2020), « Bericht der Kommission 4 (Aufgaben des Staates I : Grundsätze, Finanzen und Wirtschaftsentwicklung) zuhanden des Büros des Verfassungsrates », 15 avril, p. 9
- > VERHEYEN, Roda, et Alexandra Endres (2023), « Vor Gericht klagen im Namen eines sterbenden Waldes? », *Die Zeit*, 16 mars
- > WAK-SR (Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats) (2016), *Für Ernährungssicherheit. Volksinitiative Gegenentwurf und Fristverlängerung*, Rapport de la Commission de l'économie et des redevances en date du 3 novembre
- > WÄLCHLI, Thomas *et al.*, SES (Schweizerische Energiestiftung) (2023), « "Energiesuffizienz – Energie intelligent nutzen statt verschwenden". Massnahmen für die Schweiz », Étude brève, Zurich

- > WATTS, Jonathan (2024), « Could 2024 be the year nature rights enter the political mainstream? », *The Guardian*, 1^{er} janvier
- > WEHLING, Elisabeth (2016), *Politisches Framing. Wie eine Nation sich ihr Denken einredet – und daraus Politik macht*, Cologne, Herbert von Halem Verlag
- > WILKINSON, Richard G., et Kate E. PICKETT (2024), « Why the world cannot afford the rich », *Nature*, vol. 627, n° 14, mars, p. 268-270
- > WITZE, Alexandra (2024), "Geologists reject the Anthropocene as Earth's new epoch – after 15 years of debate", *Nature*, vol. 627, 6 mars

REMERCIEMENTS

Un livre ne naît pas dans le silence d'une petite chambre. En tant que personne qui n'a jamais étudié le droit, mais prétend écrire sur le droit, j'étais tributaire, outre de la littérature sur le sujet, de nombreux entretiens avec des spécialistes. J'ai été heureux de constater que mes questions suscitaient l'intérêt et que beaucoup de spécialistes m'offraient de leur temps pour répondre à mes questions.

Je remercie avant tout Daniel Graf, de la Fondation pour la démocratie directe, et Georg Klingler, de Greenpeace Suisse, qui m'ont donné l'occasion d'écrire ce livre.

Parmi les nombreuses personnes qui m'ont fourni des informations, j'aimerais souligner particulièrement le rôle d'Heribert Rausch. C'est avec ce professeur émérite de droit public, et en particulier de droit de l'environnement, à l'université de Zurich, que j'ai pu rédiger le texte de l'initiative pour les glaciers ; il a été mon premier enseignant en droit. Je remercie par ailleurs Bea Albermann, Cordelia Bähr, Thomas Bernauer, Astrid Bjørnsen, Dunia Brunner, Sarah Caspers, Ewald Frie, Alexandra Gavilano, Balthasar Glättli, Alain Griffel, Meret Grob, Mitina Grosz, Andreas Gutmann, Corina Heri, Cyrill Hess, Agnes Jezler, Jonas Kampuš, Helen Keller, Adrian Krebs, Raphaël Mahaim, Pascal Mahon, Nadia Mazouz, Jörg Paul Müller, Oliver Nachtwey, Bernd Nilles, Romano Paganini, Hedwig Richter, Johan Rochel, Stefan Schlegel, Tobias Schmidt, Erik Schönenberger, Irmi Seidl, Isabelle Stadelmann-Steffen, Nenad Stojanović, Matthias Weishaupt, Nesa Zimmermann et Sandra Zrinski.

Je remercie les Éditions Charles Léopold Mayer d'avoir publié mon livre en français.

J'ai reçu le soutien de Martin Seiz avec sa fondation Hamasil, de Greenpeace Suisse, Martin Looser, Otmar et Angelika Bucher-Waldis, Marcus Bosshard, Sebastian Bott, Annette Gigon, Alexandra Heeb, Markus Ulrich, Brigitte Wolf ainsi que cent trente-quatre autres personnes qui ont contribué à sa réussite par le biais de la plateforme wemakeit.ch.

NOTES DE FIN

- 1 Numéro d'enregistrement 24.053 au Conseil des États et 24.054 au Conseil national.
2. <https://www.initiative-constitution.ch/> ; le porteur de l'initiative est la Fondation pour la démocratie directe.
3. « Au vu de l'augmentation de la pression sur les ressources naturelles et compte tenu des retombées écologiques et sociales d'une consommation croissante, les mesures classiques de protection de l'environnement ne suffisent plus à assurer le bien-être des générations actuelles et futures. » ARE/DDC 2018, p. 42.
4. IPCC/GIEC 2022a, p. 175.
5. Initiative populaire fédérale « pour un climat sain (initiative pour les glaciers) », FF 2021 1972.
6. Loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI), 30 septembre 2022.
7. J'ai décrit pour *Heidi* mon parcours entre la conférence de Paris sur le climat, l'initiative pour les glaciers et la loi sur la protection du climat (LCI) ; Hänggi 2022. Cf. *Id.*, 2019, p. 193.
8. La Suisse a de nouveau quitté la « Coalition des ambitieux » en 2023. Häne 2023.
9. RS 0.814.012. (RS est l'acronyme de « Recueil systématique ». Les textes juridiques suisses se trouvent avec leur numéro RS sur le site fedlex.admin.ch.)
10. Cf., avec plus de détails, Hänggi 2023a.
11. Cf. Illich 1974 ; Hänggi 2011.
12. Cf. Mann, Wainwright 2018 ; Schaible 2023.
13. Richter et Ulrich 2024, en part. p. 298-305.
14. Sinaï *et al.*, 2015, p. 22
15. La science parle de « limites à l'adaptation » (*limits to adaptation*) au-delà desquelles l'adaptation n'est plus possible : « Des mesures lentes et insuffisantes en vue de l'atténuation et de l'adaptation mènent peu à peu à des frontières molles et dures de l'adaptation, dont certaines pourraient déjà être atteintes. » UNEP 2023, p. XVII.
16. Le terme *Widerstandsfähig*, « capable de résister », est celui qu'utilise la version allemande officielle de l'accord de Paris sur le climat ; dans les langues de l'ONU, le français et l'anglais, cela correspond au concept de résilience (« résilient » et *resilient*).
17. En France, l'objectif de « développement durable » assigné à l'État n'est pas inscrit dans la Constitution de 1958, mais dans le préambule et l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004, qui a rang constitutionnel dans le système juridique français.
18. Kahl 2018, p. 8.
19. Rausch, 2022.
20. Brunner 2022, p. 446-447.
21. Dans le « rapport explicatif » de l'Initiative pour les glaciers, j'ai écrit que celle-ci n'était nécessaire que pour concrétiser des stipulations existantes, mais non réalisées, des articles 2, 73, 74 et 89 de la Constitution fédérale (Hänggi, Association suisse pour la protection du climat 2019, p. 14).

22. Lang (2024).
23. Expertenkommission (Commission d'experts) 1977a et b.
24. Häner 2003, p. 217.
25. Meadows *et al.*, 1972.
26. Cf. Binswanger 2006, 2009a et sur la révision totale de la Constitution fédérale Binswanger 1978.
27. Kölz et Müller 1995 (1984).
28. Häner 2003.
29. L'Office fédéral de la justice offre un aperçu du processus de révision constitutionnelle avec les documents qui s'y attachent : bj.admin.ch, chercher « Réforme de la Constitution fédérale ».
30. Favre 2020, p. 2135.
31. Griffel 2023, p. 24.
32. Commission mondiale de l'environnement et du développement (1987), *Notre avenir à tous*, chapitre 2, « vers un développement durable », introduction.
33. L'article 73, intitulé « développement durable » en français, porte en allemand le titre *Nachhaltigkeit*, en italien *Sviluppo sostenibile* et en rétho-roman *Persistenza*.
34. « Domaines de préoccupations ». Commission mondiale de l'environnement et du développement 1987, introduction, chap. I, para. 2.
35. *Notre avenir à tous*, *loc. cit.*, II, 1.
36. Par exemple Griffel, 2023, p. 20.
37. Griffel 2023, p. 22.
38. Griffel 2023, p. 22.
39. Errass 2023, p. 2283, I. 28 : « Abstraction faite de cela, il n'est pas non plus objectivement justifié de traiter à égalité les trois dimensions de la conception internationale de la durabilité : dans sa formulation, l'art. 73 exprime l'idée que sans conservation durable des fondements naturels de la vie, la Suisse ne pourra pas exister à l'avenir. » Cf. Marquardt 2003, Flückiger 2006.
40. Flückiger 2006, Brunner 2022. 12 ARE 2012, p. 2-3.
41. Cf. Mann, Wainwright 2018 ; Schaible 2023.
42. Richter et Ulrich 2024, en particulier p. 298-305.
43. Griffel 2023, S. 27.
44. *Ibid.*, p. 25.
45. Conseil fédéral 1970 FF 1970 I 776. Le Conseil fédéral a répété ses propos dans son message concernant la loi sur la protection de l'environnement (Conseil fédéral 1979 FF 1979 III 775).
46. BGE 124 II 219, cons. 8a. Cf. Bähr et Brunner 2016, p. 222
47. Cf. Griffel 2023, p. 30.
48. Ott 2005.
49. L'article 9 de la loi fédérale sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN) prescrit aux exploitants de centrales nucléaires d'obtenir d'un assureur, « pour chaque installation nucléaire » « une couverture d'au moins un milliard de francs, auxquels s'ajoutent 10 % de ce montant pour les intérêts et les dépens. »
50. Griffel 2023, p. 33-44.

51. Landis 2024, p. 22–25.
52. L'initiative populaire fédérale « Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement » (FF 2017 5999) a été acceptée le 29 novembre 2020 par 50,7 % des votants, mais refusée par 14,5 cantons contre 8,5.
53. Directive sur la diligence raisonnable des entreprises en matière de développement durable de l'UE (CSDDD).
54. Besson 2021, p. 67–68.
55. Ref. de la Convention-cadre : RS 0.814.01.
56. L'initiative entreprises responsables a proposé un article 101a.
57. Alain Griffel parle d'un « éparpillement juridique » : le droit environnemental suisse « ne repose pas selon lui sur une conception d'ensemble, ni au niveau constitutionnel, ni au niveau légal. » (Griffel 2023, p. 3).
58. Les versions italienne et rhéto-romane correspondent ici à la version allemande.
59. BBl 1961 I 1097. [La version française (Feuille fédérale) n'est pas accessible (N.D.T.)]
60. BBl 1985 II 1462.
61. Saladin/Schweizer 1996, p. 65, para. 119.
62. CENH 2008.
63. Résolution A/RES/76/300. L'Assemblée générale suivait ainsi une décision prise l'année précédente par le Conseil des droits humains de l'ONU (A/HRC/RES/48/13). Pour une histoire détaillée du droit à un environnement sain, cf. Magistro 2017, pour un bref aperçu OHCR, UNEP, UNDP 2022.
64. UN News 2022.
65. L'accès aux informations concernant l'environnement et le droit de parole quant aux décisions concernant l'environnement sont garantis par la Convention d'Aarhus de 1998, ratifiée par la Suisse – RS 0.814.07.
66. PACE 2021.
67. Heri 2024.
68. Cf. Egli, Bächler, Belser 2022 ; en détail : Magistro 2017.
69. BVerfG-Urteil 1 BvR 2656/18
70. La Cour constitutionnelle invoque dans son arrêt les « garanties intertemporelles de liberté » qu'assurent selon elle les droits fondamentaux (para. 122 et 183). Sur ce concept, cf. Calliess 2021.
71. Requête n° 53600/20, Affaire Verein Klimaseniorinnen et autres c. Suisse.
72. Numéro d'enregistrement 24.053, Conseil des États, et 24.054, Conseil national. Bregy a déclaré au Conseil national, au nom de la Commission des affaires juridiques, que la CEDH avait « créé un nouveau droit humain, qui figure à l'article 8 sous l'intitulé "droit et respect de la vie privée et familiale". Il n'existait pas jusqu'ici de droit humain à un environnement sain. »
73. Attendus 445 à 448 du jugement.
74. Pour l'Allemagne, c'est l'opinion que formule explicitement Calliess (2024). La proposition d'ancrer dans la Loi fondamentale un droit fondamental à l'environnement ou au climat n'apporte « pas de valeur ajoutée ». Bien que la situation juridique soit un peu différente, on peut transposer son argumentation à la Suisse, à quelques détails près.
75. Magistro 2017, p. 278–279.
76. Elle a été lancée par Stone 1972.

77. Je remercie Corina Heri d'avoir attiré mon attention sur ce point.

78. Art. 22 (protection de l'environnement) de la Constitution du canton de Glaris «Chacun est tenu de ménager l'environnement.» ; art. 26 (devoirs personnels) alinéa 1 de la Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures : «Toute personne est responsable d'elle-même et porte sa part de responsabilité envers la collectivité et les générations futures, notamment en ce qui concerne la conservation des éléments naturels nécessaires à la vie». [Le texte allemand de cet article précise : «de nos ressources vitales pour les générations futures.» (N.D.T.)]

79. Kersten 2023, p. 265.

80. Je remercie Stefan Schlegel, qui travaille sur le droit de propriété pour son habilitation à diriger des recherches, pour les informations et les avis qu'il m'a donnés au cours d'un entretien personnel.

81. Code civil suisse, article 641 I 1.

82. Art. 641a alinéa 1 du Code civil (CC) : «Les animaux ne sont pas des choses.» Cet article a été introduit en 2003 dans le CC.

83. Article 76, alinéa 4 de la Constitution fédérale : «Les cantons disposent des ressources en eau. Ils peuvent prélever, dans les limites prévues par la législation fédérale, une taxe pour leur utilisation. La Confédération a le droit d'utiliser les eaux pour ses entreprises de transport, auquel cas elle paie une taxe et une indemnité.»

84. Art. 10 de la Constitution irlandaise : «Toutes les ressources naturelles, y compris l'air et toutes les formes d'énergie potentielles, [...] ainsi que toutes les royautés et franchises soumises à cette compétence reviennent à l'État[...].»

85. Art. 699, alinéa 1 du Code civil suisse (CC) : «Chacun a libre accès aux forêts et pâturages d'autrui et peut s'approprier baies, champignons et autres menus fruits sauvages, conformément à l'usage local, à moins que l'autorité compétente n'ait édicté, dans l'intérêt des cultures, des défenses spéciales limitées à certains fonds.»

86. Binswanger 2009b, p. 189. Binswanger demande que l'on «intègre des éléments patrimoniaux dans le droit de propriété.» – «Pour l'essentiel, les droits de propriété ne peuvent être entendus que comme des relations entre les prétentions des différents propriétaires [...], et non comme une emprise, définie une fois pour toutes, sur la nature ou sur l'environnement.»

87. De la même manière, par exemple, que la Constitution de la République fédérale du Brésil en 1988, art. 5, alinéa XXIII : «La propriété doit remplir une fonction sociale.»

88. Article 22^{ter} de la Constitution fédérale de 1874.

89. Expertenkommission 1977 (a ou b ?), art. 30.

90. Wilkinson et Pickett 2024.

91. Arrêt 1C_391/2022, 3 mai 2023, ann. 5.8. L'initiative populaire «Hochdorf se chauffe au renouvelable» fut finalement rejetée, et un contre-projet adopté.

92. Expertenkommission (a ou b ?), 1977, art. 31.

93. Kölz et, Müller 1995 (1984), art. 44 (économie).

94. «À cet égard, l'application du principe de durabilité (cf. art. 73 Cst.), en tant que pilier juridique fondamental d'une culture économique raisonnable, peut être vue comme une limite immanente à la liberté économique. Dans sa perspective intégrative, le principe de durabilité ne représente pas une norme spécifique au domaine environnemental, mais la base limitante de l'activité économique humaine. Son application ne constitue dès lors pas une dérogation au principe de la liberté économique au sens de l'art. 94 al. 4 Cst.» Brunner, 2022, p. 310.

95. Initiative parlementaire 20.433; texte final : FF 2024 682.
96. Cf. par exemple canton de Neuchâtel : «Développer l'économie de proximité» : www.ne.ch/autorites/DESC/NECO/Pages/Developper-economie-presentielle.aspx ne fonctionne plus; canton de Genève (2023) : « Développement de l'économie de proximité : appel à projets » : www.ge.ch/actualite/developpement-economie-proximite-appel-projets-18-04-2023.
97. Expertenkommission 1977 (a ou b ?), art. 33, p. 8.
98. 2C_36/2023, 2C_38/2023, Arrêt du 5 juin 2024 : une interdiction de la publicité commerciale est « proportionnée aux buts visés [...] à préserver la qualité du paysage communal et du cadre de vie, à faciliter la mobilité des personnes dans l'espace public, à combattre la pollution visuelle, ainsi qu'à permettre à la population de se soustraire à une exposition non désirée à la publicité et éviter ainsi les conséquences induites/favorisées par cette dernière, à savoir la surconsommation, l'obsolescence programmée et le surendettement » ; consid. 7.6, 9.2.
99. Directive (UE) 2024/1799 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles communes visant à promouvoir la réparation des biens.
100. Art. 35i, alinéa a LPE.
101. L'article 104a-c réclame que « l'agriculture et le secteur agroalimentaire » « répondent aux exigences du marché », l'article 104 ne le stipule que pour l'agriculture.
102. Dans le reste de la Constitution fédérale, on ne trouve que deux expressions comportant le mot « marché », « position dominante sur le marché » (art. 96 CF) et « État du marché » (art. 129a). L'orientation vers le marché ne se trouvait dans aucun des deux textes d'initiatives à l'origine des articles 104 et 104a de la Constitution : elle a été dans les deux cas inscrite par le Parlement dans le contre-projet.
103. WAK-SR 2016.
104. Résolution A/RES/73/165. Pour une définition plus générale, cf. La Via Campesina 2023.
105. Initiative populaire fédérale « Pour la sécurité alimentaire » FF 2017 7399.
106. Initiative parlementaire 08.457 « Souveraineté alimentaire » déposée par Jacques Bourgeois, PR.
107. Initiative cantonale 09.324 du canton de Berne, « Préservation de la souveraineté alimentaire ». Il existe aussi un groupe parlementaire intitulé Souveraineté alimentaire, et comportant des membres des groupes du parti social-démocrate, des Verts et de l'UDC.
108. Marquardt 2003, p. 207.
109. OFEV 2020.
110. Conseil fédéral 2021.
111. La sobriété n'est pas non plus un thème abordé dans la stratégie du « Programme SuisseÉnergie » de l'Office fédéral de l'énergie, qui est censé encourager les économies d'énergie. OFEN 2019.
112. Dans le projet de Constitution de Kölz et Müller (1995), la « garantie de l'approvisionnement énergétique pour les besoins de base » est le premier but de la Confédération.
113. FF 1996 IV 1081.
114. ElCom 2021.
115. Art. 1 du décret sur la mise à disposition d'une centrale électrique temporaire de réserve à Birr, 23 septembre 2022, RS 531.64.

116. A. 1706/2023, arrêt du 19 février 2024, consid. 9.3, p. 40.

117. L'UDC écrit ainsi (2023, p. 32) dans sa prise de position contre la loi sur la protection du climat : « La loi sur le gaspillage de l'électricité implique l'abandon de la politique énergétique constitutionnelle, qui a pour mission d'assurer un approvisionnement "diversifié, sûr, respectueux de l'environnement et abordable", c'est-à-dire à un prix avantageux. »

118. Les adjectifs « judicieuse et mesurée » ont fait leur entrée en 1999 dans l'article de la Constitution fédérale consacré à l'aménagement du territoire. Dans l'article 22^{quater} de l'ancienne Constitution de fédérale de 1874, article consacré à l'aménagement du territoire et introduit en 1969, on ne trouvait pas ce concept.

119. Entretien privé avec Alain Griffel, 18 juin 2024.

120. FF 1932 I 610.

121. Les pourcentages se réfèrent au revenu brut. Ne sont pas intégrés les coûts externes des transports, pas plus que la part des impôts généraux consacrée à l'entretien des infrastructures des transports. Le chiffre de 1912 n'est comparable à celui de 2021 que sous certaines réserves, les méthodes de relevé ayant changé. Dans les faits, l'augmentation pourrait même avoir été beaucoup plus forte. De 1912 à 1989, les dépenses, calculées selon la même méthode, sont passées de 1,87 à 10,54 % du budget des ménages. Source : Office fédéral de la statistique.

122. Cf. Hänggi 2011, chap. « Raum und Zeit ».

123. Cf. Office fédéral des routes (OFROU), « Mobilité douce », <https://www.astra.admin.ch/astra/fr/home/themes/mobilite-douce.html>

124. L'article 37, alinéa 2 de la Constitution fédérale de 1874 était plus détaillé que l'article 82, section 3 de la Constitution en vigueur : « L'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. »

125. Cf. Office fédéral des routes, « Tarification de la mobilité », <https://www.uvek.admin.ch/fr/tarification-de-la-mobilite>

126. Cf. VCS/ATE 2021, WWF, « Energieeffizienz », www.wwf.ch/de/unsere-ziele/energieeffizienz/ WWF, « efficacité énergétique »

127. AFF 2017. Le projet a commencé sous le nom de « réforme fiscale écologique » et a été renommé ultérieurement « Système incitatif en matière climatique et énergétique ». Il devait constituer un élément de la stratégie énergétique 2050 que le Conseil fédéral avait mise sur les rails après l'accident majeur survenu dans la centrale nucléaire de Fukushima en mars 2011. En 2017, le Conseil des États et le Conseil national ont refusé de suivre cette proposition.

128. La responsable du département des Finances, la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter, a déclaré le 25 septembre 2023 dans un entretien accordé à la *Neue Zürcher Zeitung* : « Si l'on a un problème de dépenses, on devrait s'attaquer aux dépenses et pas aux recettes » (Fischer et Schmutz 2023) – comme si un déficit n'était pas toujours la conséquence d'une dichotomie entre les dépenses et les recettes.

129. Gubler, Ismail et Seidl 2020.

130. Wilkinson et Pickett 2024.

131. Articles 35a à 35c de la loi sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01).

132. Motion 24.3388 de la CEATE-E.

133. Première loi sur le CO₂, 1999, article 3 alinéa 2 (FF 1999 8713).

134. Dans son mémoire de bachelor inédit, Jonas Kampuš tire la prudente conclusion suivante à propos des prix progressifs de l'énergie : ils peuvent, écrit-il, « constituer une solution à la crise de l'énergie en provoquant une baisse de la consommation globale et en amortissant les effets négatifs des hausses de prix pour les foyers à faibles revenus. La réussite de leur mise en œuvre dépend toutefois dans une grande mesure de la forme que l'on donne au schéma de prix, de la perception des prix et de la structure de la fonction d'élasticité. »
135. Wälchli et al., SES 2023, p. 11.
136. Par exemple Griffel 2023, p. 21 ; pour l'Allemagne, Kahl 2018, p. 9-10.
137. La Constitution fédérale n'emploie pas le terme de « frein à l'endettement », hormis dans l'index des matières.
138. Dans un entretien accordé à la *Neue Zürcher Zeitung*, Reto Föllmi, professeur d'économie à Saint-Gall, défend le frein à l'endettement en développant l'argument selon lequel une pratique moins stricte serait « dangereuse » parce que la « discipline budgétaire exemplaire de la Suisse » pourrait en souffrir, mais reconnaît que « du point de vue économique », on pourrait aussi la traiter de manière moins rigoureuse. Steck 2023.
139. Initiative parlementaire « Frein au CO₂ » 19.404 ; Postulat Ryser, « Étudier la mise en place d'un "frein climatique" sur le modèle du frein à l'endettement », 20.4239.
140. BNS, « Questions et réponses sur la gestion des placements », https://www.snb.ch/fr/services-events/digital-services/faq-overview/qas_assets (consulté en janvier 2025)
141. En dernier lieu, le Conseil national a rejeté par 111 voix contre 72, le 17 avril 2024, l'initiative parlementaire 23.409, « Banque Nationale suisse. Une politique monétaire stable grâce à la prise en compte des risques climatiques », issue des rangs du PS, du Centre, du PEV, des Verts et des Vert'libéraux.
142. Dans le cadre de la révision de 2024, le gouvernement s'est contenté d'actualiser cette Constitution sans changer grand-chose sur le fond. Une révision de fond doit avoir lieu ultérieurement.
143. Cf. Hänggi 2024.
144. Cf. Lenz 2021.
145. Entretien personnel avec Pascal Mahon, le 16 février 2024.
146. Selon le commentaire de la Constitution du canton des Grisons, « durable » signifie ici « d'une part [...] la garantie à long terme des emplois, d'autre part le maniement responsable des ressources naturelles par l'économie » ; Michel 2006, p. 6.
147. Motion 12.3712 de Thomas Minder, « Introduire la motion populaire au niveau fédéral ».
148. Je m'appuie ici essentiellement sur Gutmann 2021.
149. Sanchez Perez 2023. Gutmann souligne que Pachamama n'est pas non plus un « concept uniforme » dans la pensée indigène ; 2021, p. 108.
150. Mahon 2023, p. 424.
151. Graeber et Wengrow 2023, chap. 2.
152. Gutmann 2021, p. 264 ; pour une brève présentation, cf. Gutmann 2022.
153. *Ibid.*, p. 21.
154. *Ibid.*, p. 44, 204 et 266.
155. IPBES 2019, « Summary for Policymakers », cons. D4 (p. 17) ; cf. cons. 31, p. 40, cons. 40, p. 43.
156. IPCC/GIEC (2022a) Cons. D.2.1, p. 29 ; cf. *Ibid.*, cons. D.5.2, p. 33.

157. Gilbert 1992, p. 96.

158. Cf. Haraway 2021. En biologie, cette pensée remonte loin dans le temps, par exemple aux travaux de la biologiste américaine Lynn Margulis (1938-2011) ; mais il a fallu attendre le début de notre siècle pour qu'elle commence à s'imposer plus largement.

159. Par exemple Latour 1997. Dans les sciences politiques, Biermann (2021,p. 64) réclame un « changement de paradigme » et le dépassement de la « dichotomie surannée entre les "hommes" et la "nature" ».

160. Loi 19/2022 du 30 septembre 2022 sur la reconnaissance de la personnalité juridique à la lagune de la « Mar Menor » et à son bassin hydrographique.

161. A/RES/75/220, cons. 2, p. 5.

162. Watts 2024.

163. Stone 1972. Cf. Adloff et Busse 2022; Kramm 2023; IPBES, « Policy instrument – Rights of Nature (RoN) », <https://www.ipbes.net/policy-support/tools-instruments/rights-nature-ron> ; le programme « Harmony with Nature » des Nations unies (www.harmonywithnatureun.org) ainsi que le Center for Democratic and Environmental Rights (www.centerforenvironmentalrights.org).

164. Leimbacher 1988.

165. Postulat 17.4312, « Doter les glaciers d'une personnalité juridique et aménager des voies de droit. Une opportunité pour notre pays ? » de Lisa Mazzone.

166. Les initiatives parlementaires identiques 21.436 à 21.440, « Consacrer le droit à un environnement sain et les droits de la nature » de Marionna Schlatter (Verts), Beat Flach (verts/libéraux), Anna Giacometti (PRD), Niklaus-Samuel Gugger (PEV) et Jon Pult (PS).

167. Le Tribunal fédéral a certes affirmé que le canton ne peut prescrire qu'à lui-même et aux communes, mais pas aux personnes privées, le fait de respecter un droit fondamental pour les animaux, une telle prescription étant, pour les personnes privées, en tant qu'affaire relevant du droit civil, du ressort de la Confédération. Mais cela signifie que ce dernier serait habilité à introduire des droits fondamentaux universellement valables pour les animaux. Arrêt 1C_105/2019, 16 septembre 2020.

168. On pourrait aussi concevoir que des entités non naturelles, comme les systèmes fonctionnant avec l'intelligence artificielle ou les biens culturels, puissent être des sujets de droit (Rochel 2021). Elles n'entrent pas dans le cadre de notre sujet.

169. Une pratique juridique doit encore se former. Différentes solutions sont développées. C'est ainsi que les droits de la personnalité du fleuve néo-zélandais Whanganui, que les Maoris considèrent comme sacré, sont représentés par deux gardiens ou gardiennes du fleuve ; ce sont un membre, homme ou femme, de la tribu maorie, et une représentante ou un représentant de l'État néo-zélandais. Ils sont soutenus par un conseil dans lequel d'autres groupes de défense des intérêts, du tourisme aux organisations environnementales, ont leur place. Hofmann 2019.

170. « L'intégrité des écosystèmes se rapporte à leur faculté à maintenir des processus écologiques importants, à se remettre des perturbations et à s'adapter aux nouvelles conditions. » IPCC/GIEC 2022a, "Summary for Policymakers", p. 32, note 50.

171. Leimbacher 1988, p. 451.

172. Surma 2024.

173. Les bases juridiques du droit qu'ont les associations de porter plainte sont les articles 55 à 55e de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et les articles 12 à 12f de loi de protection de la nature et du paysage (LPNP).

174. La fonction d'avocat des animaux a été abolie à la suite d'une modification de la loi au niveau de la Confédération.
175. Entretien privé avec Andreas Gutmann, 14 mai 2024.
176. Verheyen et Endres 2023.
177. Egli, Bächler et Belser 2022, p. 16.
178. Surma 2024. Greene dit toutefois aussi qu'imposer le respect du droit en Équateur est difficile, d'autant plus que beaucoup de projets de construction sont illégaux. Avec l'effondrement d'une bonne partie de l'État de droit en Équateur après l'épidémie de Covid-19 et le changement de gouvernement, passé de la gauche au président de droite Daniel Noboa fin 2023, ces difficultés pourraient être devenues encore plus importantes.
179. L'exemple le plus récent de restriction du droit de recours associatif est l'initiative parlementaire 19.409, « Droit de recours des organisations. David contre Goliath » du Conseiller national du Centre Philipp Matthias Bregy, initiative que le Conseil national a enregistrée en avril 2024 et qui exclut le droit de recours associatif contre des permis de construire pour de petits projets, par exemple pour des maisons individuelles. Avec son initiative populaire « Droit de recours des organisations: Assez d'obstructionnisme – Plus de croissance pour la Suisse ! » (FF 2007 4347), le PRD avait voulu limiter le droit de recours associatif. L'initiative populaire a échoué en novembre 2008. Elle n'a trouvé de majorité dans aucun canton.
180. IPCC/GIEC 2018, *Résumé à l'intention des décideurs*, considération C.2.
181. Accord de Paris (RS 0.814.012), art. 2, alinéa 1, point b et c ; art. 7, alinéa 1 ; art. 7, alinéa 7, point e ; article 8, alinéa 4, point h. ; article 10, alinéa 1.
182. Conseil fédéral 1961, FF 1961 I 1097
183. Cf. Hänggi 2019 ; Levermann 2023.
184. Rockström *et al.* 2009.
185. Confédération suisse 2013, p. 6.
186. « Si tous les pays consommaient leurs ressources comme la Suisse, les limites de ce que peut supporter la planète seraient encore plus largement dépassées. » Conseil fédéral 2022b, p. 13.
187. Dans son message (FF 2024 109), le Conseil fédéral justifie le rejet de l'initiative « Responsabilité environnementale », « en particulier » par le délai trop court. Il ne dit pas s'il plaiderait en faveur d'une détermination des limites planétaires en cas de délai supérieur.
188. Illich 1974.
189. Cf. Hänggi 2011.
190. « Vision à long terme : [...] Le besoin d'énergie primaire se stabilise à 2000 watts par personne. » Conseil fédéral 2016, p. 23.
191. Landis 2024, p. 7-11.
192. Khalfan *et al.*, Oxfam 2023.
193. IPBES 2019, fig. 9, p. 40. Le IPCC/GIEC (2022b, "Summary for Policy Makers", cons. C.10.4, p. 34) constate : « La lutte contre les inégalités et de nombreuses formes de la consommation statuaire, ainsi que la concentration sur le bien-être, soutiennent les efforts visant à endiguer le changement climatique (degré de confiance élevé). »
194. SRU 2024, p. 15-17.

195. Harvey 2024.
196. G20 2024, cons. 13.
197. « Initiative populaire 1:12 – pour des salaires équitables », FF 2012 637.
198. Initiative populaire « Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles », Ecopop, FF 2013 8693. Cf. Glättli et Niklaus, 2014.
199. Initiative populaire « Pas de Suisse à 10 millions ! (initiative pour la durabilité », UDC, FF 2023 1588.
200. Titre officiel : « Règlement relatif à la restauration de la nature » (2024/1991).
201. Article 38a de la loi fédérale sur la protection des eaux (LPE). L'article remonte à une contre-proposition indirecte sur l'initiative populaire « Eaux vivantes (initiative de renaturation) », lancée par la Fédération suisse de pêche (FF 2007 5511).
202. OFEV 2020, p. 4.
203. Pro Agricultura 2018.
204. La Vision Trois-Lacs 2050 est soutenue par Bird Life, Pro Natura, la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, la Fédération suisse de pêche et le WWF. <https://dreiseenland2050.ch/vision-2>.
205. Présentation : <https://bedrohte-ordnungen.de>
206. Frie et Meier, 2023, p. 490–492.
207. La vague de chaleur de 2003 a tué 975 personnes en Suisse ; Grize *et al.*, 2005.
208. Cf. Mann et Wainwright 2018, Schaible 2023.
209. IPCC/GIEC 2022a, « Headline Statements », B.5 : « Les effets et les risques du changement climatique deviennent de plus en plus complexes et sont plus difficiles à maîtriser. Plusieurs dangers climatiques vont apparaître simultanément, et plusieurs risques climatiques et non climatiques s'influenceront mutuellement, ce qui débouchera sur une hausse du risque global et sur des cascades de risques dans différents secteurs et régions. Quelques réactions au changement climatique déboucheront sur de nouveaux effets et de nouveaux risques (fiabilité élevée). »
210. IPCC/GIEC 2022a, p. 2734, FAQ 18.2 : « Le développement climatique résilient est un processus de mise en pratique de réduction des gaz à effet de serre et d'adaptation visant à encourager un développement durable pour tous, et qui soutiennent le bien-être des hommes et de la planète ainsi que l'égalité et la justice. »
211. Kemp *et al.*, 2022.
212. Van Westen, Kliphuis, Dijkstra 2024.
213. Schneider, Kaul, Pressel, 2019.
214. Le Conseil fédéral a présenté en 2012 son premier texte stratégique, « Adaptation au changement climatique en Suisse » (Conseil fédéral 2012). Il existe un plan d'action 2020-2025 de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV 2020) et un programme pilote du National Center for Climate Services (NCCS 2024). L'Office fédéral de protection de la population a présenté en 2021 les résultats de son projet « Changement climatique et protection de la population en Suisse » (OFPP 2021).
215. L'adaptation aux dégâts climatiques n'est par exemple pas abordée dans le rapport « Routes nationales et environnement 2023 » de l'Office fédéral des routes, bien que les infrastructures des transports soient justement particulièrement menacées par des pluies extrêmes plus fortes et plus fréquentes, des torrents de boue et des effondrements de montagne (OFROU 2023).

216. Les « limites de l'adaptation » (*limits to adaptation*), au-delà desquelles l'adaptation n'est plus possible, sont un thème important du tout dernier rapport sur l'adaptation de l'ONU sur l'environnement (UNEP 2023).
217. Sur la nécessité de la redondance, voir Grabher 1994.
218. Le projet de nouvelle constitution pour le Valais prévoyait la promotion de circuits courts : art. 159, alinéa 1.
219. Kölz et Müller 1995 (1984) proposent d'encourager « les formes coopératives de l'activité économique » : art. 44, alinéa 1.
220. Seidl et Zahrnt 2010 montrent comment les systèmes sociaux pourraient être rendus indépendants de la croissance économique.
221. Klimastreik 2021.
222. Kölz et Müller (1995 [1984]), art. 44 « Économie », alinéa 1.
223. IPCC/GIEC 2022a, p. 2668.
224. Entretien téléphonique avec Ewald Frie, 27 mai 2024.
225. IPCC/GIEC 2022a, p. 29, D.2.
226. *Ibid.*, p. 27, C.4.
227. *Ibid.*, p. 2573.
228. *Ibid.*, p. 2576.
229. *Ibid.*, p. 2705.
230. *Ibid.*, entre autres p. 160, 974, 986, 1231, 1749-1750, 2698-2699.
231. Art. 3 (principes) alinéa 1 CCNUCC : « Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes, mais différenciées, et de leurs capacités respectives. »
232. Conseil fédéral 2024b, p. 9-37.
233. RS 352.3, 952.3.
234. Affaire 23.007.
235. Initiative parlementaire 24.427.
236. Arrêt A-1706/2023 du 19 février 2024.
237. Richter et Ulrich, p. 28.
238. Par exemple Mann et Wainwright 2018.
239. Schaible 2023, p. 106.
240. Dyttrich 2024.
241. Ritter déclarait en juin 2024 à propos du débat parlementaire sur les aires de promotion de la biodiversité : « Je ne vois pas de crise de la biodiversité. » Les deux conseils ont refusé que les exploitations agricoles soient tenues d'encourager la biodiversité sur au moins 3,5 % de leurs surfaces. Häne 2024b.
242. Par exemple, le conseiller national Michael Graber (UDC/Valais), membre de la commission environnementale CEATE et directeur de la campagne de l'UDC contre la loi sur la protection du climat en 2023, ne savait pas précisément ce qu'était le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) quand je lui en ai parlé. Hänggi 2023b.

243. Loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD), art. 3, « Méthodes déloyales de publicité et de vente et autres comportements illicites ».
244. L'initiative parlementaire de B. Glättli, « S'assurer de la rigueur des arguments avancés pendant les campagnes de votation » (23.444) a échoué au Conseil national. Il s'agissait de la reprise d'une initiative parlementaire déposée en 1999 par la conseillère nationale PDC Judith Stamm, qui avait elle aussi échoué (99.427).
245. Buser 2015.
246. Cf. Schneider 2020.
247. <https://sciencetaskforce.ch/fr/page-daccueil/>
248. Sur les critères d'une bonne utilisation de la technique, cf. Hänggi 2015, p. 234-237.
249. Malhotra et Schmidt 2020.
250. C'est le « dilemme de Collingridge » ; Collingridge 1982.
251. Elle s'appuie sur la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI/FIFG), 14 décembre 2012, art. 11.
252. La Déclaration des devoirs et des droits du/de la journaliste, Conseil suisse de la presse, <https://presserat.ch/fr/journalistenkodex/erklærungen/>.
253. OFCOM 2021, p. 2.
254. Le fondement juridique de la norme contre le racisme est la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale adoptée par l'ONU en 1965 (RS 0.104), ratifiée en 1993 par le Parlement fédéral.
255. Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil, en date du 19 octobre 2022, relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), *Journal officiel de l'Union européenne*, L 277, 27 octobre 2022, p. 1-102.
256. Entretien téléphonique avec Erik Schönenberger, 12 juin 2024.
257. Société numérique/Digitale Gesellschaft 2023.
258. Loi fédérale sur un train de mesures en faveur des médias, rejetée au vote le 13 février 2022 ; FF 2021 1495
259. « Initiative réduction de moitié », titre officiel « 200 francs, ça suffit ! » (initiative SSR) », FF 2022 1263.
260. Hänggi 2013.
261. IPCC/GIEC 2018, « Résumé à l'intention des décideurs », cons. C.2.
262. Bauer, Imboden et Kuster (2024), 34:50.
263. RS 0.814.012.
264. FF 2021 1972.
265. KIG ; RS 814.310.
266. Pour plus de détails sur mes expériences lors de l'initiative sur les glaciers et la loi sur la protection du climat, cf. Hänggi 2023a.
267. La présentatrice du journal télévisé de la SRF a par exemple aussi affirmé quatre jours après le vote que « l'adoption de la loi sur la protection climatique montre très clairement que la Suisse a besoin de plus d'énergie », une idée présentée avec aplomb, mais totalement fausse.
268. Convention citoyenne 2021.

269. Hardegger 2021.
270. Sur le concept des *frames*, cf. la très bonne introduction in Wehling 2016.
271. Le constitutionnaliste Peter Saladin a proposé à l'université de Bâle, en 1984, un séminaire sur les droits des générations futures ; Saladin et Zenger 1988.
- Le constitutionnaliste de Neuchâtel Pascal Mahon a dit dans sa leçon d'adieux en 2023 : « Il faudrait sérieusement réfléchir à l'idée de donner plus de poids aux générations futures dans notre démocratie directe. » Mahon 2023, p. 421, 423.
272. Karnein 2016, p. 87. Karnein traite dans son essai de la manière dont la représentation des générations futures peut obtenir une légitimité.
273. Sur ce qui suit : Anderson 2018.
274. « La Hongrie reconnaît et fait appliquer le droit de tous à un environnement sain ». Loi fondamentale de la Hongrie, article XXI.
275. The Well-Being of Future Generations (Wales), Act 2015.
276. www.futuregenerations.wales/about-us/future-generations-commissioner.
277. Anderson 2018, p. 24.
278. *Ibid.*, p. 6-7.
279. L'article 153 de la Constitution fédérale prévoit que le Parlement crée des commissions. La nature de ces commissions est décidée par la loi fédérale et l'Assemblée fédérale ; LParl : RS 171.10.
280. OECD/OCDE 2020.
281. Landemore 2020, *passim*.
282. Cf. Graf et Stern 2018.
283. Landemore 2020, p. xvi, 153. Pour ce qui concerne l'Islande, je m'appuie sur cette auteure.
284. www.stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp-enska.pdf.
285. Article 34 du projet de Constitution : « Les ressources naturelles de l'Islande qui ne sont pas une propriété privée sont la propriété commune et perpétuelle de la Nation. Nul ne peut acquérir les ressources naturelles ou les droits qui leur sont liés, en tant que propriété ou pour une utilisation permanente, et elles ne peuvent être ni vendues ni mises en gage. »
286. Landemore 2020, p. xvi.
287. Gagnebin *et al.*, 2019.
288. Phalnikar 2021.
289. citizensassembly.ie.
290. Constitution irlandaise, article 41, alinéa 2.1 : « Famille » : (1) « ... l'État reconnaît que, par sa vie au foyer, la femme apporte à l'État un soutien sans lequel le bien commun ne peut être atteint. » (2) « L'État, par conséquent, s'efforce de veiller à ce que les mères ne soient pas obligées par les nécessités économiques à travailler en négligeant les devoirs de leurs foyers. »
291. www.buergerdialog.be.
292. « Bürgerdialog in Ostbelgien », site Internet de la Communauté germanophone de Belgique : www.buergerdialog.be.
293. environnement.brussels/citoyen/nos-actions/plans-et-politiques-regionales/assemblee-citoyenne-pour-le-climat-construisons-ensemble-la-ville-de-demain.

294. <https://demoscan.ch/fr/>
295. Heimann *et al.* 2023.
296. <https://www.buergerinnenrat.ch/fr/assemblee-citoyenne-pour-une-politique-alimentaire/>.
297. <https://www.pnyx25.uzh.ch/fr.html>
298. Initiative parlementaire « Conseil du climat. En réponse à la crise climatique, création dans notre démocratie d'une nouvelle institution dont les membres seront tirés au sort », cote 20.467.
299. SPK-N 2021.
300. Seneviratne *et al.* 2023.
301. Kölz et Müller 1995 (1984), art. 36 alinéa 3, art. 39bis.
302. Binswanger et Wepler 2009.
303. Kahl 2018, p. 111-123.
304. Mathis 2023.
305. Graf et Kuster 2022.
306. Rausch 2022.
307. Kölz 2004, p. 625.
308. Dans la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (LAPG), article 16b-h.
309. Looser 2023, p. 4489.
310. Conseil fédéral, 1996 b, p. 435.
311. Reich 2023, p. 4477.
312. Motions identiques « Consacrer le contrôle de constitutionnalité pour renforcer les droits fondamentaux, le fédéralisme et l'État de droit », Engler 21.3689, Zopfi 21.3690.
313. Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances, 28 juin 1967.
314. Loi fédérale sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA), 22 juin 2007.
315. Les bases légales sont l'article 96 de la Constitution fédérale, « Politique en matière de concurrence » et la loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr).
316. Favre 2020, p. 2135.
317. Une commission de ce type pourrait, comme le Contrôle financier fédéral, être créée sur la base de l'article 173 alinéa 2 de la Constitution fédérale : « L'Assemblée fédérale traite en outre tous les objets qui relèvent de la compétence de la Confédération et qui ne ressortissent pas à une autre autorité fédérale. »
318. IPCC/GIEC 2022a, p. 2669.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE À L'ÉDITION FRANÇAISE	7
-------------------------------	---

INTRODUCTION	9
--------------	---

PREMIÈRE PARTIE – CE QUE NOUS AVONS	21
-------------------------------------	----

CHAPITRE 1 : LA CONSTITUTION FÉDÉRALE DU 18 AVRIL 1999	23
CHAPITRE 2 : DURABILITÉ	27
> Objectif d'État et « super-principe »	27
> La définition de Brundtland et ses interprétations erronées	28
> La définition du développement durable dans la Constitution fédérale	31
> Limites	34
CHAPITRE 3 : PRINCIPES DE PRÉCAUTION ET DE CAUSALITÉ	35
> Le principe de précaution	35
> Le principe du pollueur-payeur (principe de causalité)	38
> La responsabilité au-delà des frontières du pays	41
CHAPITRE 4 : OBJETS À PROTÉGER ET MOTIFS DE PROTECTION	45
> La section « Environnement et aménagement du territoire »	45
> Anthropocentrisme et valeur propre de la nature	46
CHAPITRE 5 : DROITS ET DEVOIRS FONDAMENTAUX	51
> Droit à un environnement sain	51
> Des droits fondamentaux pour la nature et pour les générations futures	54
> Obligations fondamentales	55
CHAPITRE 6 : PROPRIÉTÉ ET LIBERTÉ ÉCONOMIQUE	57
> Garantie de la propriété	57
> Propriété oblige	59
> Liberté économique	62
> Publicité et obsolescence programmée	65
> Agriculture	65
> Mettre sens dessus dessous la conception de l'économie	68

CHAPITRE 7 : SOBRIÉTÉ ET SPIRALE INTÉGRÉE DE LA CROISSANCE	69
> Sobriété et sobriété mal comprise	69
> L'aménagement du territoire, un propulseur de la croissance	72
> Ouvrages publics et transports	74
> Financement des déplacements	76
CHAPITRE 8 : RÉGIME DES FINANCES	79
> Des économies pour des dépenses supérieures	79
> Des revenus supérieurs pour des dépenses supérieures	81
> Taxes incitatives	82
> Frein à l'endettement	85
> Place financière	86
CHAPITRE 9 : CONSTITUTIONS CANTONALES	89
INTERMÈDE – UNE IMPULSION DE L'EXTÉRIEUR	93
CHAPITRE 10 : PACHAMAMA ET LES DROITS DE LA NATURE	95
> Pachamama	95
> Droits de la nature sans Pachamama	100
> Droit de porter plainte par procuration	102
DEUXIÈME PARTIE – CE DONT NOUS AVONS BESOIN	105
CHAPITRE 11 : SYSTÈME, STABILITÉ DU SYSTÈME ET POINTS DE BASCULE	107
> Changer le système, pas le climat	108
> Basculement souhaité et basculement indésirable	110
> Structure de la partie II	111
CHAPITRE 12 : L'OBJECTIF CONSTITUTIONNEL DE LA MITIGATION : LES LIMITES	113
> Limites planétaires	113
> Limites écosociales	116
> Régénération	120
> L'exemple du Grand-Maraïs	121

CHAPITRE 13 : LE BUT CONSTITUTIONNEL DE L'ADAPTATION : LA RÉSILIENCE	123
> Préparer à de graves crises	124
> Résilience	126
> Transition	129
> Transformatrice, juste, adaptative, participative, solidaire	131
> Droit de nécessité	133
> Résistance	135
CHAPITRE 14 : PROCÉDURES D'INFORMATION	137
> Faire entrer le savoir dans la politique	137
> Piloter la technique	140
> Lutter contre la désinformation	143
> Liberté des médias et de la science	146
CHAPITRE 15 : PROCÉDURES DE PRISES DE DÉCISION	147
> L'expérience de l'initiative pour les glaciers	147
> Les failles de la démocratie semi-directe	149
> Des institutions pour les générations futures	152
> Démocratie délibérative	154
> Conseil pour l'avenir, Citizens' Democracy	154
> Poursuivre le développement de la démocratie	162
CHAPITRE 16 : INSTANCES D'EXÉCUTION DES DÉCISIONS	165
> « Une anomalie unique au monde »	165
> Instances destinées à imposer la durabilité	168
> Rien ne va sans combats	170
ANNEXES	171
> Aperçu des propositions	171
> Les principales spécificités et notions du système politique suisse	187
> Textes juridiques et internationaux	190
> Constitutions d'autres États	192
BIBLIOGRAPHIE	193
REMERCIEMENTS	207
NOTES DE FIN	209

