

ISDH, Avenue Beauregard 1, 1700 Fribourg

Département des constructions et de l'environnement
Protection de l'environnement
Kirchstrasse 2
8750 Glaris
Courriel : umweltschutz@gl.ch

Fribourg, le 30 août 2025
RÉPONSE À LA CONSULTATION CONCERNANT LE PROJET DE LOI SUR LE CLIMAT DU CANTON DE GLARIS

Monsieur le conseiller d'Etat,
Mesdames, Messieurs,

L'Institution suisse des droits humains (ISDH) vous remercie de l'avoir invitée à se prononcer sur le projet de loi sur le climat du canton de Glaris.

L'ISDH est l'institution nationale indépendante dont la Suisse s'est dotée afin de protéger et de promouvoir les droits humains à l'échelle nationale, dans tous les domaines de la vie et à tous les échelons étatiques. En tant qu'institution nationale des droits humains (INDH), elle travaille selon les Principes de Paris définis par les Nations Unies (ONU). L'ISDH est une corporation de droit public, dont la base légale figure dans la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme. Elle est financée par la Confédération et les cantons et sa structure s'apparente à celle d'une association. Elle est autonome et neutre sur les plans politique, institutionnel et idéologique. Conformément à son rôle et à sa mission, l'ISDH se prononcera en particulier sur les aspects du projet mis en consultation qui sont en lien avec les droits humains.

Protection du climat et engagements du canton de Glaris en matière de droits humains : remarques générales

L'ISDH salue le projet de loi sur le climat du canton de Glaris (ci-après « loi cantonale sur le climat ») par lequel le Conseil d'Etat a l'intention d'honorer le mandat qui lui est donné tant par la décision de la Landsgemeinde de 2022 d'inscrire la protection du climat dans la constitution cantonale (art. 22a ConstC. GL) que par les dispositions de la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI).

L'ISDH estime que pour garantir les droits humains, il convient de compléter la loi, en adoptant en particulier des objectifs ambitieux en matière de réduction des gaz à effet de serre, compte tenu de la jurisprudence la plus récente dans le domaine du changement climatique, ainsi que des mesures d'adaptation efficaces prenant en considération les besoins des personnes particulièrement vulnérables.

En vertu de l'article 22a, alinéa 1 de sa constitution, le canton de Glaris prend l'engagement suivant :

« Le canton et les communes s'engagent à atténuer le changement climatique et ses effets. Ils contribuent aux objectifs climatiques du canton, de la Confédération et des traités internationaux auxquels la Suisse est tenue. »

L'ISDH s'est référée à ces objectifs pour formuler ses remarques et commentaires sur la loi cantonale sur le climat. Elle souligne que la Constitution cantonale glaronnaise oblige cantons et communes, d'une part, à contribuer à limiter le changement climatique et, d'autre part, à combattre ses effets préjudiciables. L'article constitutionnel mentionné fait en l'occurrence référence non seulement à la législation nationale, mais aussi à la législation internationale, conformément à l'article 5 de la Constitution fédérale suisse (Cst.) qui précise, parmi les principes de l'activité de l'État régi par le droit, que la Confédération et les cantons doivent respecter le droit international.

Les remarques et commentaires de l'ISDH se fondent en particulier sur la jurisprudence que la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a développée dans son arrêt du 9 avril 2024 dans l'affaire « Aînées pour le climat et autres contre la Suisse » (n° 53600/20, ci-après « CourEDH, arrêt sur le climat »)¹ et sur l'avis consultatif que la Cour internationale de Justice a rendu le 23 juillet 2025 sur les obligations des Etats en matière de changement climatique (ci-après « CIJ, avis consultatif sur le climat »)².

Dans son arrêt, qui fait jurisprudence, la CourEDH conclut que les Etats sont tenus, en raison des dispositions relatives aux droits humains, de protéger leur population contre les effets néfastes du changement climatique et d'adopter des mesures efficaces pour le limiter. La CIJ confirme cette obligation dans son avis consultatif et concrétise les engagements internationaux des Etats tant en ce qui concerne l'atténuation du changement climatique que l'adaptation à ses effets. Tout Etat qui n'honore pas ces obligations enfreint le droit international.

Avant de commenter les dispositions de la loi cantonale sur le climat, nous tenons à signaler que le projet de loi constitue une base solide tout en offrant la possibilité de prendre davantage en compte certains aspects essentiels dans la perspective des droits humains. Il s'agit en particulier de l'adaptation aux effets du changement climatique, de la gestion des pertes et dommages, des droits de participation et de l'accès à la justice.

¹ Arrêt du 9 avril 2024 de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Aînées pour le climat et autres contre la Suisse (n° 53600/20), ci-après « CourEDH, arrêt sur le climat ».

² Avis consultatif du 23 juillet 2025 de la Cour internationale de Justice, La Haye, ci-après « CIJ, avis consultatif sur le climat ».

Adaptation aux effets du changement climatique

Le projet de loi cantonale sur le climat met clairement l'accent sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (atténuation). Son adoption ouvre aussi la possibilité de prendre davantage en compte l'adaptation qui, dans la perspective des droits humains, revêt une signification particulière, comme le soulignent tant la CourEDH que la CIJ.

Dans son arrêt de principe, la CourEDH souligne qu'il découle de l'article 8 CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale) des obligations positives pour les Etats de faire bénéficier les individus concernés d'une protection effective contre les effets négatifs graves sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie qui résultent du changement climatique³. La Cour indique expressément que ces obligations ne portent pas uniquement sur la réduction des émissions, mais visent aussi l'adoption de mesures d'adaptation effectives pour lutter contre les conséquences déjà constatées ou inévitables du changement climatique⁴. Elle rappelle à ce sujet que les groupes de personnes particulièrement vulnérables, comme les personnes âgées dans le cas qui l'occupe, méritent une protection spéciale⁵. Il ressort donc clairement de l'arrêt que les mesures d'adaptation font partie intégrante des obligations de protection découlant des droits humains dans le contexte du changement climatique.

Dans son avis consultatif, la CIJ estime que les Etats sont dans l'obligation d'établir des programmes d'adaptation au changement climatique et de mettre en œuvre des mesures d'adaptation fondées sur les meilleures données scientifiques disponibles⁶. Le changement climatique peut en effet nuire considérablement à la jouissance de certains droits humains, comme le droit à la vie, à un environnement sain, à la santé, à un niveau de vie suffisant, au respect de la vie privée et familiale et du domicile ainsi que les droits des femmes et des enfants⁷. En conséquence, la CIJ considère que les autorités publiques qui omettent de prendre en temps voulu des mesures d'adaptation appropriées peuvent manquer à leurs engagements internationaux en matière de droits humains⁸. L'ISDH salue le fait que le canton de Glaris a déjà adopté des stratégies visant à adapter la forêt au changement climatique ainsi que des mesures dans divers domaines (biodiversité, sols, santé, personnes et animaux, dangers naturels, tourisme, forêts et eaux) sur la base du rapport de 2019 sur la lutte contre le changement climatique. Pour se conformer au principe de l'Etat de droit inscrit à l'article 5, alinéa 1 Cst., qui veut que le droit constitue la base et la limite de l'activité de l'Etat, il est recommandé de fonder les mesures d'adaptation, et notamment celles dont il est question ici sur une base légale.

Eu égard à ces considérations, le projet de loi cantonale sur le climat offre la possibilité de prendre encore davantage en compte une dimension importante pour les droits humains : définir des règles claires en matière d'adaptation, par exemple pour protéger des groupes vulnérables, pour aborder les dommages provoqués par le changement climatique ou pour prévenir les risques pour la santé et la sécurité. On aboutirait ainsi à un projet de loi davantage aligné sur les normes minimales de

³ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 544 à 554.

⁴ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 544 à 552.

⁵ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 410 à 509.

⁶ CIJ, avis consultatif sur le climat, par. 209 à 213, 255 à 257 et 457.

⁷ CIJ, avis consultatif sur le climat, par. 327 à 386.

⁸ CIJ, avis consultatif sur le climat, par. 405 à 407, 444, 449 et 457.

protection des droits humains mises en exergue par la CourEDH et sur les obligations relevant du droit international confirmées par la CIJ.

Droits de participation

La CourEDH fait remarquer que les obligations de protection des Etats contre les dangers du changement climatique requièrent non seulement des mesures concrètes (réduction des émissions et adaptation, p. ex.), mais aussi des garanties procédurales⁹. Les autorités doivent ainsi s'assurer que les individus concernés, en particulier les groupes vulnérables, ont accès aux informations importantes¹⁰. Elles doivent mettre à la disposition du public toutes les informations importantes pour définir et mettre en œuvre la réglementation et les mesures visant à lutter contre le changement climatique¹¹. Il s'agit en particulier des résultats des études réalisées dans ce domaine, afin que la population puisse juger des risques auxquels elle est exposée¹². L'Etat doit par ailleurs se doter de mécanismes garantissant que l'opinion du public et, en particulier, les intérêts des personnes susceptibles d'être touchées par les mesures de lutte contre le changement climatique ou par leur absence soient dûment pris en considération¹³.

Accès à la justice

L'accès à une procédure judiciaire efficace est l'un des aspects essentiels des obligations de protection découlant des droits humains en lien avec le changement climatique. Si la CourEDH a condamné la Suisse, c'est notamment parce qu'elle n'a pas garanti aux requérantes des voies de droit efficaces contre l'insuffisance des mesures adoptées pour lutter contre le changement climatique¹⁴. Les Etats doivent mettre en place des procédures permettant aux individus concernés de faire examiner la licéité, l'adéquation et l'efficacité de leur politique climatique. Il faut notamment garantir aux groupes de personnes particulièrement vulnérables un accès à la justice qui soit effectif et aisé¹⁵.

La loi cantonale sur le climat peut contribuer à garantir les droits des personnes concernées par les mesures climatiques. Son adoption est aussi l'occasion d'inscrire dans la loi la qualité pour agir étendue des associations, dans le sens que lui donne l'arrêt de la CourEDH¹⁶, et d'accorder ainsi aux organisations non gouvernementales actives dans la lutte pour le climat les moyens de faire valoir effectivement les intérêts de leurs membres.

Justice sociale

La question d'une politique climatique effective et respectueuse des droits humains touche à diverses dimensions de la justice sociale. Si l'Etat ne protège pas les groupes vulnérables par des mesures ad hoc ou si la politique climatique aggrave les inégalités sociales, nous pouvons être en présence d'un manquement aux principes de l'égalité et de l'interdiction de la discrimination. En Suisse, l'article 8 Cst. pose les principes de l'interdiction de la discrimination et de l'égalité. En droit

⁹ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 553 et 554 en relation avec les par. 539 et 540.

¹⁰ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 554.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

¹³ Idem.

¹⁴ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 623 à 628 et 630 à 634.

¹⁵ Idem.

¹⁶ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 489 à 503 et 521 à 526.

international, l'interdiction de la discrimination repose sur l'article 14 CEDH, en lien avec d'autres droits, ainsi que sur les articles 2 des Pactes I et II des Nations Unies. Dès lors, les mesures adoptées pour préserver le climat doivent avoir une dimension sociale, afin d'assurer l'équité de la transition vers un système durable et de garantir qu'elles n'alourdissent pas la charge de secteurs de la population déjà fortement défavorisés, comme les personnes pauvres ou celles qui occupent des emplois précaires. En outre, il faut, notamment dans le domaine du financement des mesures de la politique climatique, mettre particulièrement à contribution les acteurs qui sont le plus responsables du changement climatique.

La responsabilité envers les générations futures est un autre aspect essentiel des obligations fondées sur les droits humains dans le contexte du changement climatique. Ainsi, la Constitution fédérale suisse (préambule, art. 2 et art. 73) donne à l'État la mission de veiller au développement durable, de prendre ses responsabilités envers les générations futures et d'œuvrer à la conservation durable des ressources naturelles. La CourEDH souligne elle aussi que les politiques de lutte contre le changement climatique posent des questions de répartition de l'effort entre les générations, ce qui concerne aussi bien les différentes générations de personnes vivant actuellement que les générations futures¹⁷. Dans son avis consultatif, la CIJ rappelle également que l'équité intergénérationnelle doit être un des principes directeurs des politiques publiques dans le domaine du changement climatique¹⁸.

Remarques sur le préambule

La loi cantonale sur le climat ne repose pas seulement sur l'article 22a de la Constitution du canton de Glaris et sur les objectifs figurant dans la LCI, mais aussi sur les obligations qui découlent pour le canton de Glaris des normes de protection des droits fondamentaux et des droits humains (voir les considérations faites ci-dessus dans les remarques générales). L'ISDH recommande de souligner expressément cette dimension des droits humains dans le processus législatif, afin de renforcer encore l'acceptation et l'assise de la loi cantonale, et de poser un jalon clair pour les générations futures.

Commentaires article par article

Article 1 : But

L'ISDH salue le fait que l'article décrivant le but de la loi mentionne la protection de la nature ainsi que celle des ressources naturelles indispensables à la vie des êtres vivants, condition importante pour protéger et garantir les droits humains. Étant donné les vastes répercussions du changement climatique sur les droits humains, il serait opportun de faire également de la protection et de la garantie des droits humains un but explicite de la loi.

Comme expliqué dans les remarques générales ci-dessus, protéger les individus des conséquences néfastes du changement climatique demande, d'une part, de réduire les émissions de gaz

¹⁷ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 419 à 420 et 489.

¹⁸ CIJ, avis consultatif sur le climat, par. 155 à 157 et 161.

à effet de serre et, d'autre part, de s'adapter à des conditions climatiques qui ont déjà commencé à évoluer. Ces deux éléments ressortent certes indirectement de l'article énonçant le but de la loi – le canton devant œuvrer pour une société carboneutre et résiliente face au changement climatique –, mais cet article est l'occasion de faire également figurer parmi les buts de la loi l'adaptation au changement climatique. Il serait de plus opportun de préciser que cette adaptation doit notamment servir à protéger les groupes particulièrement vulnérables. L'inscription de ce but dans la loi donne aussi l'occasion d'étendre l'article 1, alinéa 2, lettre c de manière à mentionner que les ressources financières prévues ne seront pas seulement destinées à un développement carboneutre et résilient, mais aussi à prendre des mesures ciblées pour protéger les personnes, les animaux et la nature des conséquences néfastes du changement climatique.

Article 2 : Objet et champ d'application

L'ISDH prend acte que la loi cantonale ne s'adresse actuellement qu'aux administrations centrales du canton et des communes. Au vu de l'article 35, Cst., qui dispose que les droits fondamentaux s'appliquent à l'ensemble de l'ordre juridique, il semble avisé d'étendre le champ d'application de la loi à un cercle plus large de personnes, et tout au moins à l'ensemble des acteurs assumant une tâche de l'Etat, administrations décentralisées y comprises. En outre, étant donné que le mandat de protection du climat inscrit à l'article 22a de la Constitution du canton de Glaris se réfère à l'ensemble des activités du canton et des communes, il serait possible d'y inclure également les entreprises et les institutions des collectivités publiques ainsi que les entreprises dans lesquelles les communes ou le canton ont des participations. Il conviendrait également de prendre en compte expressément d'autres champs d'activité dans lesquels le canton et les communes peuvent exercer une influence du point de vue de la politique climatique.

Article 3 : Objectifs climatiques du canton

L'ISDH relève que la législation fédérale prévoit que les cantons visent au minimum l'objectif de zéro émission net à partir de 2040 pour leurs administrations centrales (art. 10, al. 4 LCI). La loi sur le climat offre au canton de Glaris la possibilité de donner suite à cet objectif et de jouer un rôle de pionnier en matière de neutralité climatique.

Il faut souligner ici, d'une part, que la CourEDH a conclu que les normes de protection des droits humains contraignent les Etats à agir en fonction du budget carbone mondial restant ; et d'autre part, que selon l'avis consultatif de la CIJ en matière de changement climatique, ce budget doit être établi en fonction de l'objectif mondial de limiter la hausse de la température de la planète à 1,5°C¹⁹. Il en découle que les Etats ne peuvent pas fixer chacun librement leurs objectifs : ils sont tenus de poursuivre des objectifs ambitieux, fondés sur des données scientifiques, en prenant en compte le budget mondial restant de CO₂ ainsi que des considérations sur l'équité. Pour le canton de Glaris, cela signifie qu'il lui faudrait fixer ses objectifs climatiques en fonction du budget carbone restant d'ici une date déterminée ; il lui faudrait aussi, selon la CourEDH, présenter de manière transparente la méthode de calcul utilisée pour ce faire²⁰.

La jurisprudence en matière de droits humains souligne de plus l'importance de fixer des objectifs intermédiaires et de vérifier régulièrement si le canton et les communes sont en bonne voie

¹⁹ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 569 à 572.

²⁰ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 572 en relation avec 553 à 554.

pour atteindre leurs objectifs de réduction²¹. Ces objectifs intermédiaires devraient être fixés à intervalles rapprochés, afin de permettre un pilotage efficace et continu²².

Article 4 : Plan climat cantonal et article 5 : Plans climat communaux

Etant donné les divers éléments exposés ci-dessus, il semble donc opportun de fonder les plans climat sur une base légale faisant explicitement référence à l'objectif mondialement reconnu de 1,5 degré. A ce sujet, la CourEDH et la CIJ ont toutes deux souligné la nécessité de déterminer, pour ce faire, une méthode scientifique (« ...en se fondant sur les meilleures données disponibles »), qui indique quel volume de réduction doit être atteint, et dans quel délai²³. Il est donc conseillé, en complément, de fixer des objectifs de réduction sectoriels (énergie, transports, agriculture, bâtiments, industrie, etc.), afin de concevoir des mesures ciblées, d'attribuer clairement les compétences et, au besoin, de pouvoir prendre des mesures correctives²⁴.

Il semble par ailleurs indiqué de faire également figurer dans les plans climat des mesures d'adaptation et de protection spécifiques, conçues pour répondre en particulier aux besoins des personnes particulièrement vulnérables.

Les plans climat gagnent en outre en efficacité quand ils ne se limitent pas à une perspective locale à court terme, mais prennent en compte tant les intérêts des générations futures que les effets transfrontières des émissions cantonales et communales. En adoptant de telles dispositions, les pouvoirs publics remplissent leur obligation de garantir les droits humains non seulement dans le moment présent, mais aussi en prenant en compte l'avenir. En vertu des normes de protection des droits humains, il est essentiel de faire preuve d'ambition et de prévoir un financement empreint de justice sociale, qui garantisse une répartition équitable et supportable des charges. La constitution du canton de Glaris le prévoit déjà à son article 22a, alinéa 1, deuxième phrase : « Les mesures pour la protection du climat doivent être compatibles avec l'environnement, la société et l'économie. »

Pour préserver les droits humains, il est indispensable de concevoir le processus de planification des plans climat cantonaux et communaux de manière à garantir une démarche transparente, vérifiable et compréhensible, ce qui renforce la légitimité des dits plans et la confiance dans leur mise en œuvre. Le canton peut, grâce à son expertise, apporter une aide essentielle à l'élaboration de plans climat communaux reposant sur des bases solides. De plus, si l'on veut garantir en continu l'efficacité de ces plans, il est indispensable de prévoir un calendrier serré pour les contrôles, sur la base des dernières données scientifiques. Il convient aussi de prévoir un mécanisme de correction automatique pour le cas où l'on s'écarterait des objectifs fixés.

Enfin, pour se conformer aux dispositions du droit international en matière environnementale, il convient de mettre en place, lors de l'élaboration des plans climat, une procédure ouverte et participative garantissant la prise en compte des intérêts des personnes vulnérables en particulier.

²¹ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 550.

²² CourEDH, arrêt sur le climat, par. 550.

²³ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 550 d et 552 ; CIJ, avis consultatif sur le climat, par. 254, 258 et 298.

²⁴ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 549 et 550b ; CIJ, avis consultatif sur le climat, par. 209-213 et 255-259.

Article 6 : Bilan écologique cantonal

Le contrôle périodique du bilan écologique cantonal, prévu à l'article 6, est essentiel pour l'efficacité des mesures en faveur du climat. Sa périodicité devrait par conséquent être fixée dans la loi.

La jurisprudence relative aux droits humains exige aussi que le bilan écologique soit fondé sur une méthodologie scientifique et transparente²⁵. Ce bilan doit en particulier comprendre la publication et le contrôle régulier des émissions de gaz à effet de serre directes et indirectes du canton, également au-delà des frontières nationales.

Article 7 : Mesures

L'ISDH rend attentif au fait que c'est en particulier la phase d'élaboration des mesures qui permet de prendre en considération la justice sociale et les droits humains. Il est donc particulièrement important de tenir compte des besoins des groupes de population vulnérables déjà lors de la conception des mesures.

En outre, les mesures doivent reposer sur les meilleures données et technologies scientifiques à disposition²⁶. Les conseils en matière de conception et de mise en œuvre de ces mesures doivent par conséquent être fournis par un service cantonal spécialisé. Enfin, l'ISDH recommande de faire figurer dans la loi la création d'une instance de contrôle indépendante chargée de vérifier la mise en œuvre des mesures et leurs effets.

Avec les éléments ci-dessus, l'ISDH espère avoir pu contribuer de manière constructive au développement de la loi cantonale sur le climat, une loi appelée à jouer un rôle important pour la politique climatique de la Suisse.

Nous nous tenons bien évidemment à disposition pour d'éventuelles remarques ou questions au sujet des aspects abordés.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le conseiller d'Etat, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.



Dr Judith Kopp,
Institution suisse des droits humains



Dr Laura Knöpfel, avocate
Institution suisse des droits humains

²⁵ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 550 d et 552 ; CIJ, avis consultatif sur le climat, par. 254, 258 et 298.

²⁶ CourEDH, arrêt sur le climat, par. 550 d et 552 ; CIJ, avis consultatif sur le climat, par. 254, 258 et 298.