

Résumé

À la suite de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)¹ dans l'affaire « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz », qui a constaté une violation de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a invité la Suisse à examiner la mise en place d'un organisme national indépendant chargé d'accompagner et de surveiller la politique climatique. Cet organe (ci-après dénommé « *organe d'accompagnement climatique* ») doit s'inscrire dans la structure politique nationale, être indépendant et pouvoir formuler des recommandations à l'intention des décideurs politiques. La Suisse doit, le cas échéant, s'inspirer des bonnes pratiques d'autres États membres.

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV), en tant qu'office fédéral responsable pour la politique climatique de la Suisse, examine, en collaboration avec l'Office fédéral de la justice (OFJ), qui représente la Suisse devant la CEDH, les différentes options de mise en œuvre en vue de la réponse à adresser au Comité des ministres. Il a par la suite chargé bolz+partner consulting (bpc) de rédiger un rapport de base. Le mandat comprenait trois axes thématiques : un état des lieux des acteurs et des mécanismes ; la présentation d'exemples étrangers ; et l'identification de modèles possibles pour un *organe d'accompagnement climatique*. L'examen doit être ouvert quant à ses conclusions, car la Suisse n'est pas tenue de mettre en place cet organe, mais est invitée à examiner cette possibilité. Le mandat ne prévoyait pas de recommandations.

Les principales conclusions du rapport de base peuvent être résumées comme suit :

(1) Politique climatique suisse

Avec la loi sur le CO₂ et la loi sur le climat et l'innovation, la Suisse a mis en place, depuis le 1er janvier 2025, de nouvelles bases légales pour sa politique climatique. Sur le plan institutionnel également, des évolutions ont eu lieu au niveau fédéral : certes, le mandat de l'organe d'accompagnement « *Climat OcCC* », créé en 1996, s'est achevé fin 2021, mais entre-temps, d'autres nouvelles organisations consacrées au climat ont vu le jour (voir notamment le point 3 ci-dessous).

On observe par ailleurs des évolutions intéressantes au niveau des cantons. Ceux-ci assument, par exemple dans les domaines de l'énergie, des transports, de la construction, de la santé et de la prévention des catastrophes, d'importantes tâches d'exécution dans le cadre du fédéralisme suisse, voire sont largement, voire exclusivement, compétents pour certaines tâches. Ils remplissent ainsi des fonctions essentielles dans divers domaines de la politique climatique. Six cantons se sont engagés dans leur constitution à atteindre l'objectif « zéro émission nette » ; plusieurs cantons disposent d'une loi sur le climat et pratiquent tous ont adopté une stratégie climatique. Depuis 2022, le *Cercle Climat* constitue un organe d'échange intercantonal réunissant les services cantonaux chargés du climat au niveau technique. Il favorise la coopération, l'harmonisation et le renforcement des mesures cantonales en matière de politique climatique. Les cantons de Suisse romande vont particulièrement loin : en 2025, le *Conseil scientifique romand pour le climat* a été fondé à l'échelle intercantonale ; il regroupe les cantons de Fribourg, Genève, du Jura, de Vaud, du Valais et de Neuchâtel. Son objectif est d'accompagner les cantons dans l'élaboration et l'évaluation de leur stratégie et de leurs mesures en s'appuyant sur des connaissances scientifiques. Le Conseil se compose de représentantes et représentants du monde de la recherche issus de 16 domaines, tels que les sols, la forêt, la biodiversité et l'innovation.

(2) Évolutions européennes et types d'instances d'accompagnement

Aujourd'hui, de nombreux États membres du Conseil de l'Europe disposent d'instances chargées de l'accompagnement et du suivi scientifiques des politiques climatiques nationales. En s'appuyant sur la littérature scientifique (EVANS/DUWE 2021), on peut distinguer quatre types fondamentaux :

Type 1 : les conseils consultatifs sur le climat au sens strict sont des organisations scientifiques indépendantes. Ils sont généralement composés exclusivement d'experts scientifiques et agissent de manière au-

¹ Arrêt du 9 avril 2024 dans l'affaire Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse (requête n° 53600/20).

tonome. En règle, ils font également office d'instances de contrôle indépendantes et veillent ainsi à l'adéquation des mesures de protection du climat au niveau national.

Type 2 : les comités consultatifs internes sont des organismes publics qui font appel à des experts scientifiques ou en emploient afin de se prononcer – en toute indépendance technique – sur des questions de politique climatique. Il est important que ces comités ne fassent pas partie de l'autorité compétente en matière de questions climatiques.

Type 3 : Les plateformes dédiées à la politique climatique sont des forums indépendants qui, en complément de l'expertise scientifique, associent des parties prenantes issues de la société civile et du monde économique dans le but de fournir des conseils politiques. Elles peuvent fonctionner de manière similaire aux conseils consultatifs sur le climat au sens strict, par exemple en publiant leurs propres rapports annuels sur l'évolution de la politique climatique concernée.

Type 4 : les tables rondes entre les ministères et les parties prenantes peuvent également ancrer institutionnellement le dialogue avec la communauté scientifique.

Au niveau international, ce sont les conseils consultatifs sur le climat de type 1 qui définissent la norme en matière de conseils consultatifs indépendants modernes. C'est pourquoi, dans le cadre d'une analyse comparative du point de vue suisse, les conseils consultatifs suivants présentent un intérêt particulier² : le *Climate Change Committee (CCC)* du Royaume-Uni, le *Conseil allemand d'experts sur les questions climatiques (ERK)*, le *Haut Conseil pour le climat (HCC)* français et le *Conseil suédois de la politique climatique*. Ils sont brièvement présentés dans le rapport. L'analyse de la littérature et de ces quatre pays de référence montre que *les conseils consultatifs sur le climat, au sens strict*, jouent un rôle considérable dans la politique climatique respective. Ils ont en commun d'intervenir à l'invitation ou à la demande des gouvernements et de contribuer par des avis fondés scientifiquement. Ils ont l'avantage de pouvoir, grâce à leur vision à long terme, adopter une position divergente à celle dictée par les considérations politiques à court terme qui dominent la gestion des affaires courantes. Cela vaut surtout lorsqu'ils mettent en évidence de manière transparente les écarts entre les objectifs fixés et l'état d'avancement de leur mise en œuvre, et qu'ils formulent des propositions scientifiquement fondées pour les combler.

Même s'il n'existe pas encore de données probantes à grande échelle sur l'impact des conseils consultatifs sur le climat, la littérature scientifique montre qu'ils ont contribué, dans différents pays, à renforcer la transparence et la légitimité de la prise de décision politique, à garantir la crédibilité des objectifs climatiques et des mesures correspondantes, et à favoriser leur intégration dans tous les domaines politiques. Un élément susceptible de renforcer considérablement l'efficacité des conseils consultatifs sur le climat est l'obligation pour le gouvernement de se prononcer, c'est-à-dire l'obligation d'examiner les propositions ou les demandes formulées par ces conseils.

(3) Organisations suisses du climat

La Suisse ne dispose actuellement d'aucun conseil consultatif sur le climat de type 1, mais compte un grand nombre d'organisations actives au niveau national qui se consacrent entièrement, principalement ou partiellement au climat et remplissent déjà certaines fonctions d'un organe d'accompagnement (voir tableau ci-dessous). Il s'agit notamment des instances suivantes (par ordre alphabétique) : a) *L'Alliance climatique suisse* est l'organisation faîtière des ONG actives dans le domaine du climat. b) *Le Réseau d'adaptation au changement climatique* favorise depuis 2025 les échanges entre la Confédération, les cantons, les communes et les villes, ainsi qu'avec les milieux économiques, scientifiques et la société civile. c) *Le Réseau fédéral pour les services climatiques (NCCS)* a été créé en 2015 en tant qu'organe national de coordination et d'innovation pour les unités administratives centrales et décentralisées concernées de la Confédération (MétéoSuisse, OFEV, OFPP, OFAG, OFSP, OFCV, OFEN, ETH Zurich, WSL). d) *Le Groupe parlementaire sur le climat (PGK)* organise depuis 2021 des rencontres entre des parlementaires et des expertes et experts des milieux scientifiques et de la société civile. e) *ProClim*, le Forum sur le climat et le changement global, est une plateforme scientifique de l'Académie suisse des sciences naturelles,

² Ces conseils consultatifs sur le climat sont cités dans la note de bas de page n° 21 des notes relatives à l'ordre du jour du Comité des ministres du 17 septembre 2025, CM/Notes/1537/H46-37, comme exemples de bonnes pratiques d'autres États membres du Conseil de l'Europe.

reconnue à l'échelle nationale depuis 1988. Elle rassemble des données scientifiques actuelles à l'intention des milieux scientifiques, politiques et de la société. f) *L'Institution suisse des droits humains (ISDH)* agit depuis 2023 en tant qu'institution nationale indépendante des droits humains. Elle ne traite pas en priorité des questions climatiques, mais se consacre principalement au thème des droits humains et du changement climatique.

Fonction Acteurs du climat au sens strict	Orga- nisme de surveil- lance	Recom- mandati- ons poli- tiques (conseil)	Con- trôle de qualité	Évalua- tion des politi- ques	Informa- tions desti- nées aux déci- deurs po- litiques	Engage- ment des parties prenan- tes	Légende : engagement fort xxx ; moyen xx ; faible x, inexistant -, avec des réserves (x)
Alliance pour le climat (organisation faîtière des ONG)	xxx	xxx	x	xx	xxx	xxx	
NCCS	-	-	-	-	xxx	xxx	
Réseau « Adaptation au changement climatique »	-	xxx	-	-	xxx	xxx	
Groupe parlementaire « Climat »	-	-	-	-	x	x	Réseau d'experts au sein du Parlement.
ProClim	x	xx	x	-	xxx	xxx	
ISDH	(x)	(xx)	(x)	(x)	(x)	(x)	Nouvelle institution suisse char- gée des droits humains ; traite également des questions rela- tives aux droits humains liées au climat.

Fig.1: Acteurs du climat au sens strict et leurs fonctions (résumé)

(4) Modèle de participation suisse et contribution de la communauté scientifique

Les organisations climatiques et d'autres acteurs, tels que le secteur économique, qui s'occupent des questions climatiques, disposent, dans le système politique suisse avec ses mécanismes de démocratie directe, de multiples possibilités de s'impliquer tant au stade législatif que lors de la mise en œuvre (cf. fig. 2).

Cet ensemble d'instruments de participation offre également à la communauté scientifique des possibilités d'influence, mais l'échange entre la politique et la science n'est pas institutionnalisé en dehors de la procédure de consultation relative aux projets législatifs et aux stratégies importantes. Ainsi, contrairement à d'autres États, la Suisse ne connaît pas de tradition de conseil scientifique en matière de politique.

Les acteurs scientifiques contribuent donc activement à la formation de l'opinion, mais leurs possibilités sont limitées. Conformément à la nature des processus de démocratie directe, ils ne sont qu'une voix parmi tant d'autres, qui défendent souvent des intérêts contradictoires. Lorsque, par exemple, les intérêts économiques prédominent et/ou ont un poids politique plus important, l'influence des organisations scientifiques actives dans le domaine du climat reste limitée : les textes législatifs sont principalement préparés en interne au sein de l'administration, et le recours à une expertise externe par les services compétents dépend de ces derniers.

Le processus législatif au niveau fédéral et les possibilités de participation

Processus législatif

Possibilités de participation

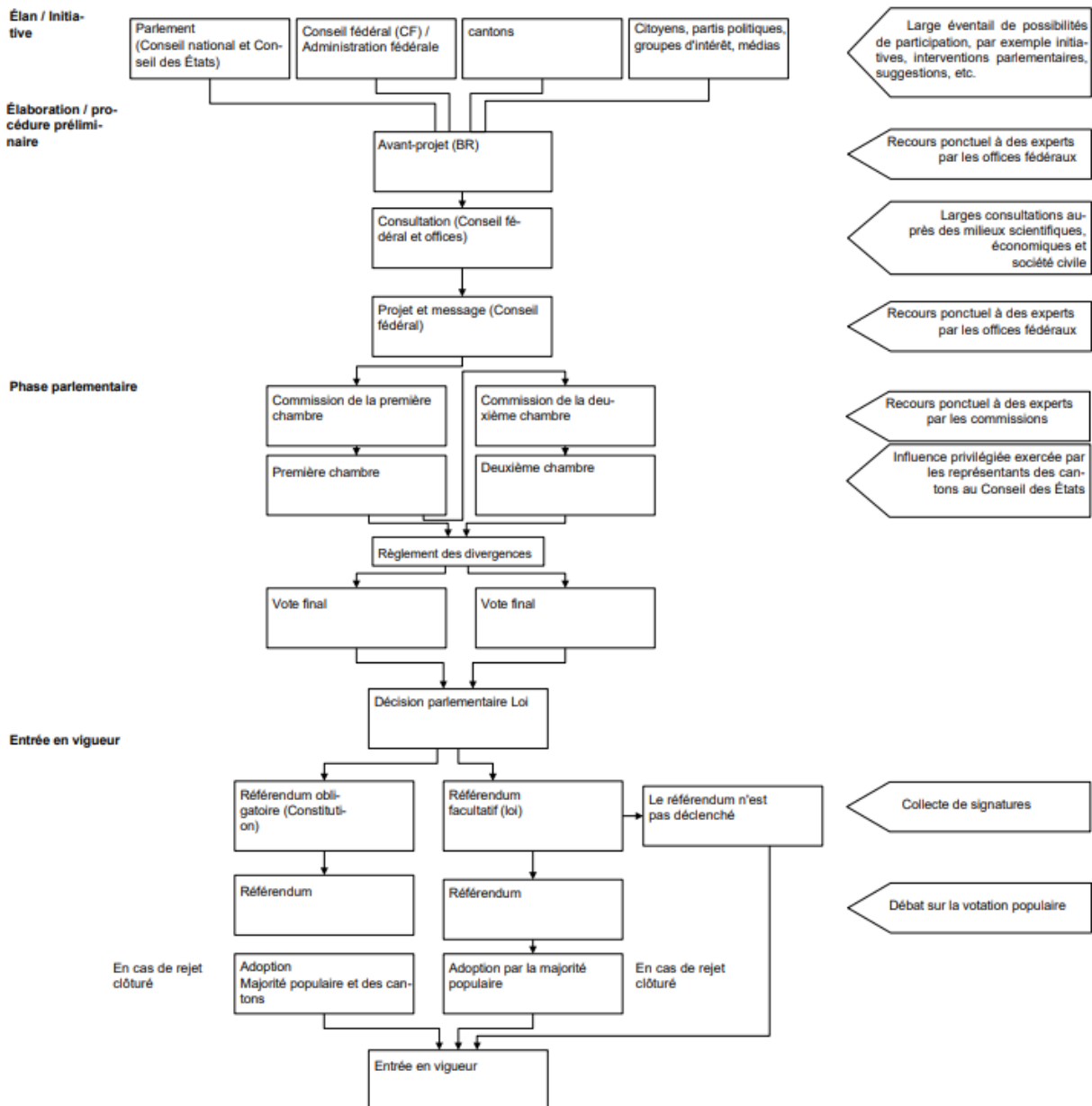


Fig.2: Processus législatif (résumé)

(5) Éléments de conception d'un organe suisse d'accompagnement climatique

Un futur organe indépendant d'accompagnement climatique en Suisse devrait – s'il souhaite s'aligner sur les meilleures pratiques internationales – être en mesure d'assumer au moins les tâches suivantes : alerte précoce : soumission en amont de thèmes au processus politique, sur la base de connaissances scientifiques ; suivi : surveillance de la mise en œuvre de la législation climatique et vérification régulière de la compatibilité des mesures climatiques avec les objectifs légaux ; «fonction de surveillance» : formulation

d'avis et de recommandations en cas de problèmes ou de non-respect des objectifs ; fonction consultative : présentation d'options d'action et de recommandations de mesures ; rapports réguliers au Conseil fédéral et, le cas échéant, aux commissions compétentes du Conseil national et du Conseil des États, ainsi qu'à l'intention du grand public.

Pour avoir un impact suffisant, cet organe devrait idéalement disposer des compétences suivantes : le pouvoir d'agir de sa propre initiative ; le droit de publier ses propres rapports ; le droit de recueillir des informations auprès de l'administration et d'échanger librement avec elle ; le cas échéant, le droit de s'adresser directement aux commissions parlementaires compétentes.

Sur la base des analyses, et notamment des entretiens menés, on peut en outre identifier les facteurs de réussite suivants pour un futur organisme climatique en Suisse : indépendance, mission interdisciplinaire, qualité et reconnaissance de ses membres, clarté et solidité du mandat, pertinence (statut et importance suffisants), dotation en ressources suffisante et reconnaissance par le gouvernement et le Parlement.

(6) Organe d'accompagnement de la politique climatique suisse : modèles possibles

D'une manière générale, et indépendamment des considérations politiques, trois approches se dégagent pour un éventuel meilleur ancrage institutionnel du dialogue entre la science et les acteurs politiques : a) la création d'un conseil consultatif sur le climat (instance climatique au sens strict) ; b) renoncer à un conseil consultatif sur le climat, mais optimiser la contribution scientifique par des mandats complémentaires confiés à des organisations existantes ; c) renoncer à des mesures immédiates, mais optimiser la contribution scientifique dans le cadre des réformes à venir.

a) Création d'un conseil consultatif scientifique sur le climat

Pour la création d'un nouvel organe scientifique sur le climat, au sens d'un conseil consultatif sur le climat, trois modèles se dégagent, présentant des caractéristiques institutionnelles différentes et des ambitions évolutives :

- *Une institution indépendante dédiée au climat (modèle 1)* sous la forme d'une collectivité de droit public. Pour des raisons de légitimité et en raison du lien étroit nécessaire avec les processus décisionnels, le conseil consultatif sur le climat devrait idéalement compter parmi ses membres la Confédération ainsi que les cantons et les villes/communes intéressés. L'assemblée générale élirait entre 5 et 15 expertes et experts reconnus, issus de disciplines variées. Ceux-ci assument un double rôle : celui de comité directeur, chargé de la gestion opérationnelle de l'institution, et celui de conseil climatique. Le conseil climatique est responsable des avis scientifiques et serait libre, hormis une obligation de rendre compte annuellement, dans le choix de ses missions et de ses priorités. Tant dans le domaine de la réduction des émissions que dans celui de l'adaptation au changement climatique, il fait office de conseiller politique auprès du Conseil fédéral et du Parlement. Il supervise la mise en œuvre de la législation climatique en vigueur, vérifie la compatibilité des mesures avec les objectifs légaux, identifie les options d'action et élabore des recommandations sur la base des meilleures connaissances scientifiques disponibles. Le Conseil fédéral aurait l'obligation de prendre position. Ce modèle s'inspire du CCC britannique et du HCC français.
- *Conseil scientifique sur le climat (modèle 2)* : une option moins ambitieuse serait un conseil scientifique sur le climat prenant la forme d'une commission extraparlamentaire, c'est-à-dire un organe juridiquement et techniquement indépendant, composé de 5 à 12 expertes et experts reconnus, élus par le Conseil fédéral. Il pourrait en principe – mais avec des ambitions moindres – assumer les mêmes missions qu'un véritable conseil consultatif sur le climat. Pour ce faire, il s'appuierait principalement sur les connaissances déjà disponibles au sein des institutions climatiques existantes. Lui aussi pourrait agir de sa propre initiative ou à la demande du Conseil fédéral ou d'un département. La base légale du Conseil scientifique devrait être davantage développée sur plusieurs points par rapport à celle d'autres commissions extraparlamentaires (par exemple, la publication autonome de rapports). Ce modèle s'inspire du Conseil allemand d'experts sur les questions climatiques (ERK).
- *Organisation faîtière (modèle 3)* : la Suisse pourrait créer une organisation faîtière regroupant des expertes et experts en climatologie. Celle-ci refléterait le réseau des principales organisations scienti-

fiques indépendantes spécialisées dans le climat. L'ambition pourrait ici être formulée de manière un peu plus modeste que dans les modèles susmentionnés. Le comité directeur serait composé de 5 à 10 expertes et experts élus, reconnus et issus de disciplines variées, qui agiraient à l'instar d'un conseil consultatif sur le climat.

Comme indiqué, les conseils consultatifs sur le climat peuvent prendre des formes très diverses. Les différents modèles devraient encore être approfondis et affinés, en fonction d'une hiérarchisation des priorités appropriée. À cet égard, le niveau d'ambition de chaque modèle pourrait notamment être défini différemment de ce qui est proposé.

Au regard des modèles présentés, les arguments pour et contre la création d'un conseil consultatif sur le climat peuvent être exposés comme suit :

Pour	Contre
- Un conseil consultatif sur le climat peut contribuer à résoudre le problème de l'absence actuelle de lien institutionnel entre les connaissances externes et le processus politique. - Grâce à sa vision à long terme, il peut adopter une position contraire aux considérations politiques à court terme. - Grâce à des recommandations régulières, il peut contribuer à une politique climatique fondée sur des données scientifiques. - Il dispose d'une position institutionnelle forte. - Le Conseil fédéral et le Parlement doivent justifier tout écart par rapport aux recommandations scientifiques. - Un conseil consultatif sur le climat peut apporter une contribution précieuse à la formation de l'opinion des électeurs, notamment avant les référendums, grâce à la publication de rapports publics. - Il peut soulager l'administration de certaines tâches d'expertise. - Les modèles décrits peuvent s'inspirer des conseils consultatifs sur le climat d'autres pays.	- Il existe déjà en Suisse diverses organisations climatiques qui assument une partie des fonctions d'un comité consultatif sur le climat. - La Suisse dispose déjà aujourd'hui de possibilités de participation variées qui permettent aux acteurs du climat de s'impliquer dans les processus de politique climatique. Ces droits de participation sont plus développés que dans d'autres pays. La valeur ajoutée d'un nouveau conseil consultatif sur le climat est donc discutable. - Le problème ne réside pas dans un manque de connaissances scientifiques, mais dans la recherche de solutions susceptibles de rallier une majorité et dans les priorités politiques. On peut se demander si un nouveau conseil consultatif sur le climat changerait quoi que ce soit à cet égard. - Compte tenu du système gouvernemental suisse et de l'absence de tradition de conseil scientifique auprès du Conseil fédéral et du Parlement, la création d'un conseil consultatif sur le climat et l'acceptation de ses travaux risquent d'être difficiles à mettre en œuvre, en particulier dans le contexte politique actuel. - L'effort de coordination entre l'administration et le conseil consultatif sur le climat pourrait être considérable. La question se pose de savoir quel niveau d'engagement serait nécessaire de la part d'un tel conseil pour traiter « d'égal à égal » avec l'administration. - Le besoin en ressources supplémentaires constitue un défi dans un contexte budgétaire tendu.

b) Renoncer à un conseil consultatif sur le climat, mais optimiser la contribution actuelle de la science à la politique climatique

Deux modèles se dégagent ici :

- « *Table ronde* » au niveau fédéral : la communauté scientifique pourrait être réunie autour d'une « table ronde » avec les autorités. Celle-ci serait convoquée périodiquement, mais surtout en amont de l'élaboration de nouvelles stratégies ou de projets législatifs majeurs. Le Conseil fédéral serait tenu, lors de l'élaboration de projets de loi, de tenir compte des conclusions de cette table ronde et, en particulier, des avis et recommandations des experts. L'objectif de la « table ronde » ne serait pas de parvenir à un accord sur une solution commune, mais d'instaurer un échange institutionnalisé entre la science et la politique.

- *Mandats confiés à des organisations existantes* : les mandats déjà confiés à des organisations actives dans le domaine du climat pourraient être complétés : *ProClim* pourrait prendre en charge certains aspects d'un comité indépendant sur le climat, *le NCCS* pourrait être habilité à publier certaines publications sur une base purement scientifique en faisant appel à des expertes et experts externes, et *l'ISDH* pourrait faire de l'observation des répercussions de la politique climatique sur les droits humains une priorité permanente. Dans le domaine de l'adaptation au changement climatique, le *Réseau national de conseil scientifique pour la prévention et la gestion des crises* pourrait assumer certaines tâches d'un comité sur le climat. Enfin, le *Groupe parlementaire sur le climat*, doté de son propre secrétariat, serait mieux à même de remplir son rôle.

c) Renonciation à des mesures immédiates, optimisations dans le cadre des réformes à venir

Si la Suisse devait, compte tenu des particularités de son système de gouvernement – modèle de participation très développé, diversité des acteurs et des mécanismes –, renoncer à des mesures institutionnelles spécifiques, la voix de la communauté scientifique dans la future politique climatique pourrait, le cas échéant, être renforcée par des optimisations ponctuelles dans le cadre de réformes déjà prévues ou à venir.

(7) Questions clés pour la prise de décision

Comme exposé précédemment, les instances scientifiques sur le climat (ou instances d'accompagnement de la politique climatique) peuvent prendre des formes très diverses. Il convient tout d'abord de décider si la Suisse souhaite mettre en place une nouvelle instance sur le climat. À notre avis, cette décision devrait être prise sur la base des deux questions clés suivantes :

- Un nouvel organe chargé du climat peut-il apporter une valeur ajoutée au développement de la politique climatique suisse par rapport aux possibilités de participation existantes ?
- Est-il possible, dans le contexte politique suisse actuel, de créer un nouvel organe chargé du climat capable de répondre aux attentes d'un tel organe selon le modèle international et de remplir les conditions de réussite décrites ? Et, une fois mis en place, de bénéficier de l'acceptation et de l'ouverture d'esprit nécessaires au sein de la classe politique suisse ?

Si l'on peut répondre par l'affirmative à ces deux questions, la création d'un nouvel « organe d'accompagnement de la politique climatique » constituerait une solution appropriée pour la Suisse.

(8) Conclusion

Les conseils consultatifs indépendants sur le climat sont répandus et bien établis dans de nombreux pays, sous différentes formes. Les premières évaluations soulignent leur utilité pour la politique climatique des pays concernés, mais d'autres mettent également en évidence certaines difficultés. Chaque conseil consultatif sur le climat doit s'adapter au contexte, aux processus et aux structures propres à chaque pays. Pour la Suisse, il s'agit de la démocratie directe, de la démocratie de concordance et de consensus, du fédéralisme ainsi que des possibilités de participation – très étendues en comparaison internationale – aux processus stratégiques et législatifs aux niveaux fédéral, cantonal et communal.

La Suisse dispose déjà d'un réseau dense d'institutions qui traitent du changement climatique, s'impliquent dans les processus politiques et font entendre leur voix. Cependant – ou peut-être justement pour cette raison –, la Suisse n'a pas de véritable tradition de conseil scientifique institutionnalisé en matière de politique, telle qu'on la connaît dans d'autres pays. Les experts scientifiques conseillent essentiellement l'administration et pratiquement jamais le Conseil fédéral en tant que collègue. Il existe ici un net potentiel d'optimisation (cf. point 4.3), car l'expertise scientifique est pratiquement indispensable pour résoudre des problèmes complexes, dont fait partie le changement climatique. Cela est d'ailleurs confirmé par l'article 11, alinéa 1, de la loi sur le climat et l'innovation, selon lequel les propositions visant à mettre en œuvre les objectifs de la loi doivent notamment se fonder sur les connaissances scientifiques les plus récentes.

La création d'un nouvel « organe d'accompagnement de la politique climatique » constituerait une solution appropriée pour la Suisse, si les questions clés susmentionnées pouvaient recevoir une réponse positive.

Si aucun « comité consultatif sur le climat » n'est créé, on pourrait tenter de compléter l'accompagnement scientifique de la politique climatique par certaines mesures d'optimisation (par exemple, compléter la panoplie d'outils par une « table ronde », adapter ou élargir les mandats confiés aux organisations existantes, élaborer un concept d'évaluation). Si, après examen, la Suisse renonce à ordonner rapidement des mesures spécifiques, il conviendrait de viser des optimisations dans le cadre de réformes déjà prévues ou à venir.

Summary

Following the judgment of the European Court of Human Rights (ECHR)¹ in the case of Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, which found a violation of the European Convention on Human Rights (ECHR), the Committee of Ministers of the Council of Europe has invited Switzerland to consider establishing an independent national body to monitor climate policy. This body (hereinafter referred to as *the Climate Advisory Body*) should be in line with the national political structure, be independent and be able to make recommendations to political decision-makers. Switzerland should, where appropriate, draw inspiration from good examples set by other member states.

The Federal Office for the Environment (FOEN), as the federal office responsible for Switzerland's climate policy, is examining possible implementation options for the forthcoming response to the Committee of Ministers, in collaboration with the Federal Office of Justice (FOJ), which represents Switzerland before the ECHR. It subsequently commissioned bolz+partner consulting (bpc) to produce a background report. The commission comprised three areas of focus: an inventory of stakeholders and mechanisms; a review of international examples; and the identification of possible models for a climate advisory body. The review is to be open-ended, as Switzerland is not obliged to establish the body but is invited to examine this possibility. Recommendations were not part of the commission.

The key findings of the background report can be summarized as follows:

(1) Climate Policy in Switzerland

With the CO₂ Act and the Climate and Innovation Act, Switzerland has established a new legal framework for climate policy with effect from 1 January 2025. There have also been a number of institutional developments at federal level: although the mandate of the OcCC Climate Advisory Board, which had been in existence since 1996, was terminated at the end of 2021, further new climate organisations have since been established (see point 3 below).

There are also interesting developments taking place in the cantons. In areas such as energy, transport, construction, health and disaster prevention, for example, they carry out important implementation tasks within the framework of Swiss federalism or are even largely – or indeed exclusively – responsible for such tasks. They thus fulfil important functions in various areas of climate policy. Six cantons have enshrined the net-zero target in their constitutions; several cantons have a climate act; and virtually all have a climate strategy. Since 2022, the *Cercle Climat* has served as an intercantonal forum for the cantonal climate agencies to exchange expertise. It promotes cooperation, harmonisation and the strengthening of cantonal climate policy measures. The cantons of French-speaking Switzerland are taking particularly far-reaching steps: in 2025, the *Scientific Council of French-speaking Switzerland* (*Conseil scientifique Romand pour le climat*) was established on a cross-cantonal basis, comprising the cantons of Fribourg, Geneva, Jura, Vaud, Valais and Neuchâtel. Its aim is to support the cantons in the development and evaluation of their strategies and measures by providing scientific expertise. The Council comprises representatives from the research community across 16 fields, such as soil, forests, biodiversity and innovation.

(2) European developments and types of advisory bodies

Today, many member states of the Council of Europe have bodies for scientific support and monitoring of national climate policies. Drawing on the scientific literature (EVANS/DUWE 2021), four basic types can be distinguished:

Type 1: Climate advisory bodies in a strict sense are independent scientific organisations. They are usually composed exclusively of scientific experts and operate autonomously. They usually also act as independent oversight bodies, thereby monitoring the adequacy of climate protection measures at national level.

¹ Judgment of 9 April 2024 in the case of Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland (application no. 53600/20).

Type 2: In-house advisory bodies are government bodies that consult or employ scientific experts to provide – technically independent – input on climate policy issues. It is important that these bodies are not part of the authority responsible for climate issues.

Type 3: Climate policy platforms are independent forums which, in addition to scientific expertise, involve interest groups from civil society and the business sector for the purpose of providing policy advice. They can function in a similar way to climate advisory bodies in a strict sense, for example by publishing their own annual reports on the development of the respective climate policy.

Type 4: Round-table discussions between ministries and stakeholders can also institutionally embed dialogue with the scientific community.

Internationally, Type 1 climate advisory bodies set the standard for modern, independent climate advisory bodies. Consequently, the following climate advisory bodies are of particular interest for a comparative legal analysis from a Swiss perspective² : the United Kingdom's *Climate Change Committee (CCC)*, the German *Expert Council on Climate Issues (ERK)*, the French *Haut Conseil pour le Climat (HCC)* and the Swedish *Climate Policy Council*. They are briefly presented in the report. An analysis of the literature and these four countries for comparison shows that *climate advisory councils in a strict sense* play a significant role in their respective climate policies. What they have in common is that they operate at the invitation of or on behalf of governments and contribute through scientifically sound opinions. They have the advantage that, with their long-term perspective, they can take a counter-position where short-term political considerations dominate day-to-day affairs. This is particularly true where they transparently highlight gaps between set targets and the current state of implementation and make scientifically sound proposals on how to close these gaps.

Although there is as yet no broad evidence on the impact of climate advisory councils, the scientific literature shows that, in various countries, they have helped to increase the transparency and legitimacy of political decision-making, to ensure the credibility of climate targets and the corresponding measures, and to promote their integration into all policy areas. One factor that can significantly enhance the effectiveness of climate advisory councils is a requirement for the government to respond, i.e. the obligation to address the proposals or motions put forward by the climate councils.

(3) Swiss climate organisations

Switzerland does not currently have a Type 1 Climate Advisory Council, but there are many organisations operating at national level that deal exclusively, predominantly or partly with climate issues and already fulfil certain functions of an advisory body (see table below). These include the following bodies (in alphabetical order): a) The *Swiss Climate Alliance* is the umbrella organisation for NGOs active in the climate sector. b) The *Climate Change Adaptation Network* has been promoting dialogue between the federal government, cantons, municipalities and cities, as well as the business sector, the scientific community and civil society, since 2025. c) The *Federal Network for Climate Services (NCCS)* was established in 2015 as a national coordination and innovation body for relevant central and decentralised federal administrative units (MeteoSwiss, FOEN, FOCP, FOAG, FOPH, FSVO, SFOE, ETH Zurich, WSL). d) The *Parliamentary Group on Climate (PGK)* has been organising meetings since 2021 between members of parliament and experts from the scientific community and civil society. e) *ProClim*, the Forum on Climate and Global Change, is a scientific platform of the Swiss Academy of Sciences that has been recognised throughout Switzerland since 1988. It compiles up-to-date scientific evidence for the scientific community, policymakers and society. f) The *Swiss Human Rights Institution (SHRI)* has been operating as an independent national human rights institution since 2023. It does not deal primarily with climate issues but focuses mainly on the topic of human rights and climate change.

Function	Watch-dog	Policy Recommendation (advice)	Quality control	Policy evaluation	Information for policy-makers	Stakeholder engagement	Key: High level of engagement xxx; medium xx; low x, none – with reservations (x)
Climate stakeholders in the strict sense							

² These climate advisory bodies are mentioned in footnote 21 of the notes to the agenda of the Committee of Ministers of 17 September 2025, CM/Notes/1537/H46-37, as examples of good practice from other member states of the Council of Europe.

Function	Watch-dog	Policy Recommendation (advice)	Quality control	Policy evaluation	Information for policy-makers	Stakeholder engagement	Key: High level of engagement xxx; medium xx; low x, none – with reservations (x)
Climate stakeholders in the strict sense							
Climate Alliance (umbrella organisation for NGOs)	xxx	xxx	x	xx	xxx	xxx	
NCCS	-	-	-	-	xxx	xxx	
Climate Change Adaptation Network	-	xxx	-	-	xxx	xxx	
Parliament. Climate Group	-	-	-	-	x	x	Networking with experts within Parliament.
ProClim	x	xx	x	-	xxx	xxx	
SHRI	(x)	(xx)	(x)	(x)	(x)	(x)	Switzerland's new human rights institution; also deals with human rights issues relating to climate change.

Fig. 1 : Climate stakeholders in the narrow sense and their functions (summary)

(4) The Swiss participatory model and input from the scientific community

Climate organisations and other stakeholders, such as the business sector, which deal with climate issues, have a wide range of opportunities within Switzerland's political system – with its direct democratic mechanisms – to contribute during the legislative phase and in the implementation of legislation (see Fig. 2).

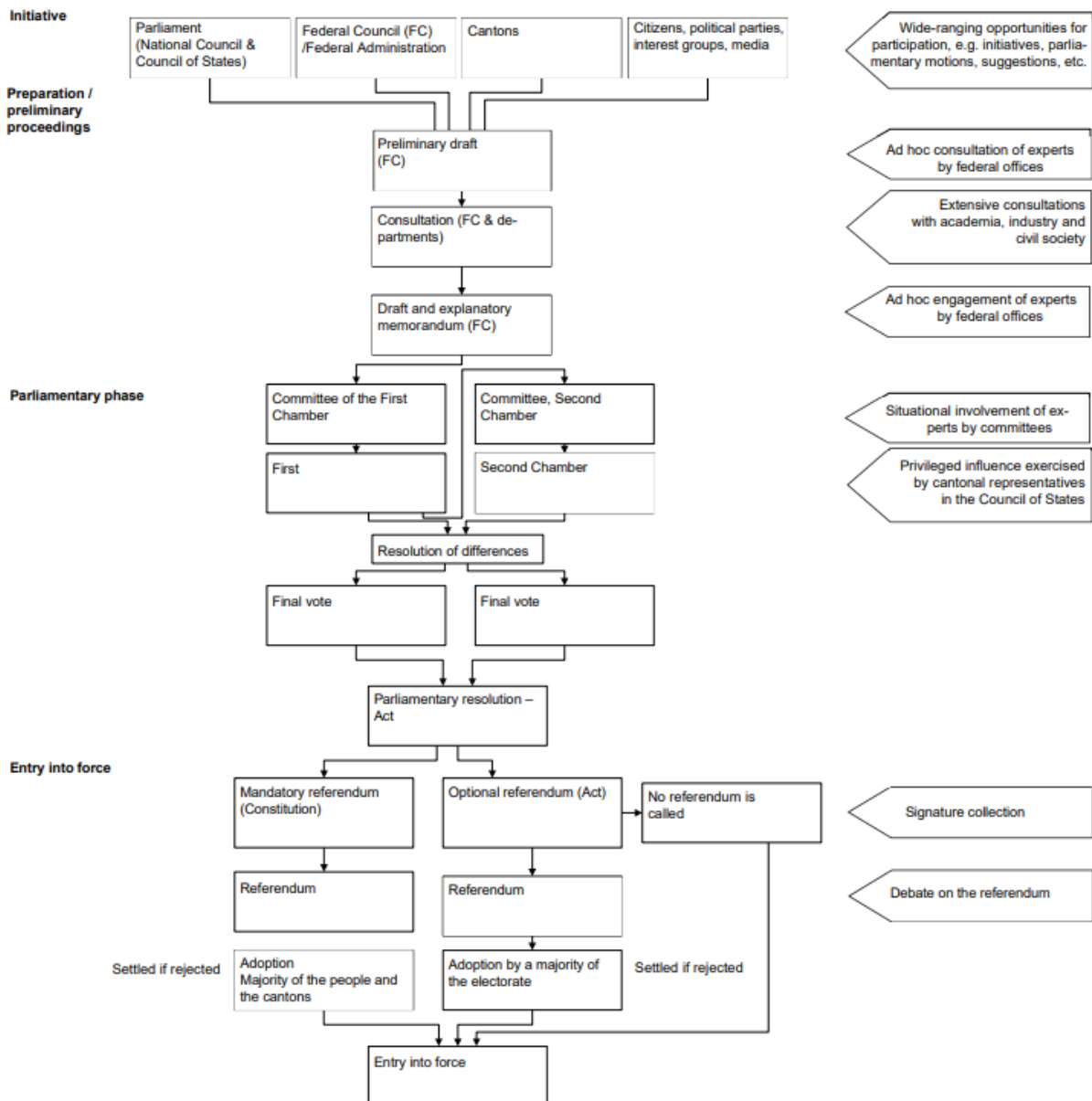
This set of participatory instruments also offers the scientific community opportunities to exert influence; however, dialogue between politics and science is not institutionalised outside the consultation process on legislative proposals and key strategies. Consequently, unlike other countries, Switzerland has no tradition of scientific policy advice.

Scientific actors therefore do contribute actively to the formation of public opinion, but their scope for action is limited. Within direct-democratic processes, they are one voice amongst many, which often represent conflicting interests. Where, for example, economic interests predominate and/or carry greater political weight, the influence of climate organisations engaged in scientific work remains limited: legislation is predominantly prepared within the administration, and whether the lead departments consult external experts depends on those departments themselves.

The federal legislative process and opportunities for participation

Legislative process

Opportunities for participation



Source: Own illustration based on the Historical Dictionary of Switzerland (HLS)

Fig. 2 : Legislative process (summary)

(5) Design elements for a Swiss climate body

A future independent climate body for Switzerland would need – if it is to be guided by international best practice – to be able to carry out at least the following tasks: Early warning: raising issues at an early stage in the political process, based on scientific evidence; Monitoring: overseeing the implementation of climate legislation and regularly reviewing climate measures to ensure they are compatible with statutory targets; ‘Watchdog function’: expressing opinions and making recommendations on problem areas and where targets are not met; advisory function: identifying options for action and recommending measures; regular reporting to the Federal Council and, where appropriate, to the relevant committees of the National Council and Council of States, as well as to the public.

To achieve a sufficient impact, this body would ideally need to have the following powers: the authority to take action on its own initiative; the right to issue its own public reports; the right to obtain information

from the administration and to engage in free and dialogue with it; and, where appropriate, the right to report directly with the relevant parliamentary committees.

On the basis of the analyses, and in particular the interviews conducted, the following success factors for a future climate body in Switzerland can also be identified: independence; an interdisciplinary mandate; the quality and standing of its members; clarity and robustness of its mandate; relevance (sufficient standing and significance); adequate resourcing; and acceptance by the government and parliament.

(6) Advisory Body on Climate Policy in Switzerland: Possible Models

In principle, and irrespective of political assessments, three approaches are emerging for potentially better institutional anchoring of the dialogue between the scientific community and political actors: a) the creation of a climate advisory body (climate body in the narrower sense); b) Not establishing a climate advisory body, but optimising the scientific contribution through supplementary mandates to existing organisations; c) Refraining from immediate measures, but optimising the scientific contribution in the context of forthcoming reforms.

a) Establishment of a scientific climate advisory body

Three models with different institutional structures and varying levels of ambition are at the forefront for the creation of a new scientific climate in the form of a climate advisory body:

- *Independent climate institution (Model 1)* in the form of a public-law body. For reasons of legitimacy and the necessary close link to decision-making processes, the climate advisory body should ideally include the Confederation as well as interested cantons and towns/municipalities. The general assembly would elect between 5 and 15 proven experts from a range of disciplines. These experts would fulfil a dual role: as the executive board, responsible for the operational management of the institution, and as the Climate Advisory Body. The Climate Advisory Body would be responsible for issuing scientific opinions and, apart from an annual reporting obligation, would be free to choose its own tasks and priorities. In the areas of emissions reduction and climate adaptation, it would act as a policy adviser to the Federal Council and Parliament. It monitors the implementation of existing climate legislation, reviews measures for their compatibility with statutory objectives, identifies options for action and draws up recommendations based on the best available scientific evidence. The Federal Council would be obliged to provide input. This model is based on the UK's CCC and the French HCC.
- *Climate Science Council (Model 2)*: A less ambitious option would be a Climate Science Council in the form of an extra-parliamentary commission, i.e. a legally and professionally independent body of 5 to 12 recognised experts appointed by the Federal Council. In principle – albeit with less ambitious objectives – it could perform the same tasks as a full-fledged Climate Advisory Body. In doing so, it would rely primarily on knowledge already available within existing climate institutions. It, too, could act on its own initiative or on behalf of the Federal Council or a department. Compared with other extra-parliamentary commissions, the legal basis for the Science Council would need to be more robust in various respects (e.g. the independent publication of reports). This model is inspired by the German Expert Council on Climate Change (ERK).
- *Umbrella organisation (Model 3)*: Switzerland could establish an umbrella organisation comprising climate experts. This organization would act as the network of leading, independent scientific climate organisations. The scope of this initiative could be somewhat more modest than the models mentioned above. The board would consist of 5 to 10 elected, proven and interdisciplinary experts, who would act in a similar way to a climate advisory body.

As outlined, climate advisory bodies can take very different forms. The individual models would need to be explored in greater depth and refined, in conjunction with appropriate prioritisation. In particular, the scope of the individual models could be defined differently from what has been proposed.

Considering the models presented, the arguments for and against the creation of a climate advisory body can be summarised as follows:

Pros	Against
• A climate advisory body can help to resolve the current lack of institutional links between external expertise and the political process. • With its long-term perspective, it can provide a counterbalance to short-term political considerations. • Through regular recommendations, it can contribute to a scientifically sound climate policy. • It has a strong institutional position. • The Federal Council and Parliament must justify any deviations from scientific recommendations. • A climate advisory body can make a valuable contribution to shaping public opinion, particularly ahead of referendums, through public reporting. • It can relieve the administration of certain expert tasks. • The models described can be modelled on climate advisory bodies in other countries.	• There are already various climate organisations in Switzerland that fulfil at least some of the functions of a climate advisory body. • Switzerland already has a wide range of participatory rights that allow climate stakeholders to engage in climate policy processes. These participatory rights are more extensive than in other countries. The added value of a new climate advisory body is therefore questionable. • The problem does not lie in a lack of scientific evidence, but rather in finding solutions capable of securing majority support and in political priorities. It is doubtful whether a new climate advisory body would change this. • Given the Swiss system of government and the lack of a tradition of scientific policy advice to the Federal Council and Parliament, establishing a climate advisory body and securing acceptance for its work is likely to prove difficult, particularly in the current political climate. • The coordination effort required between the administration and the climate advisory body could be considerable. The question arises as to how much effort would be required on the part of a climate advisory body to operate 'on an equal footing' with the administration. • The need for additional resources poses a challenge given the tight budgetary constraints.

b) Abandoning the idea of a Climate Advisory Body, but optimising the existing contribution of the scientific community to climate policy

Two models are at the forefront here:

- *A 'round table' at federal level:* The scientific community could be brought together with the authorities at a 'round table'. This would be convened periodically, but particularly in the run-up to new strategies or major legislative proposals. The Federal Council would be obliged to take account of the findings of this 'round table' – and in particular the views and recommendations of the experts – when drafting legislation. The aim of the 'round table' would not be to reach agreement on a joint solution, but to facilitate an institutionalised exchange between the scientific community and the political sphere.
- *Mandates for existing organisations:* Existing mandates for climate organisations could be expanded: *ProClim* could cover certain aspects of an independent climate body; *the NCCS* could be authorised to publish specific reports on a purely scientific basis, drawing on external experts; and the *SHRI* could make the monitoring of the human rights impacts of climate policy a permanent focus of its work. In the field of climate adaptation, the *National Network for Scientific Advice on Crisis Prevention and Management* could take on certain tasks of a climate advisory body. Finally, the *Parliamentary Group on Climate*, with its own secretariat, would be better placed to fulfil its role.

c) Refraining from immediate measures; optimisations in the course of forthcoming reforms

Should Switzerland, in view of the specific characteristics of its system of government – a highly developed participatory model, a diversity of stakeholders and mechanisms – refrain from introducing specific institutional measures, the voice of science in future climate policy could, at best, be strengthened through selective optimisations within already planned or future reforms.

(7) Key questions for decision-making

As outlined, scientific climate bodies (or advisory bodies for climate policy) can take very different forms. The first decision to be made is whether Switzerland wishes to introduce a new climate body. In our

view, this decision should be based on the following two guiding questions:

- Can a new climate body generate added value for the further development of Switzerland's climate policy compared with existing channels for participation?
- Is it even possible, within the current Swiss political landscape, to create a new climate body that can meet the expectations of a climate body modelled on international examples, as well as the prerequisites for success described above? And, once established, will it find the necessary acceptance and receptiveness within Swiss politics?

If the answer to both questions is yes, the creation of a new 'Climate Policy Advisory Body' would be an appropriate solution for Switzerland.

(8) Conclusion

Independent climate advisory bodies are widespread and well-established in many countries in various forms. Initial assessments suggest they are beneficial to the climate policies of the countries concerned, although others also highlight certain difficulties. Every climate advisory body must adapt to the framework conditions, processes and structures of the country in question. For Switzerland, these include direct democracy, concordance and consensus-based democracy, federalism, and – by international standards – very extensive opportunities for public participation in strategic and legislative processes at federal, cantonal and municipal levels.

Switzerland already has a dense network of institutions that address climate change, engage with political processes and make their voices heard. However – or perhaps precisely because of this – Switzerland has no real tradition of institutionalised scientific policy advice, as found in other countries. Scientific experts essentially advise the administration and virtually never the Federal Council as a collegiate body. There is scope for improvement here (see section 4.3), as scientific expertise is practically indispensable for solving complex problems, including climate change. This is, incidentally, also confirmed by Article 11 Paragraph 1 of the Climate and Innovation Act, which stipulates that proposals for implementing the objectives of the Act must be based, amongst other things, on the latest scientific findings.

The creation of a new 'Climate Policy Advisory Body' would offer a suitable solution for Switzerland, provided the above-mentioned key questions could be answered in the affirmative. If a 'Climate Advisory Body' is not to be established, an attempt could be made to supplement the scientific support for climate policy with certain optimisation measures (e.g. supplementing the range of instruments with a 'round table', adapting or expanding the mandates of existing organisations, developing an evaluation framework). If, following an assessment, Switzerland decides against the rapid introduction of specific measures, improvements should be sought in the course of reforms that are already planned or to be undertaken in the future.