



18.xxx

Message

concernant l'approbation de la décision 2012/2 du 4 mai 2012 relative à l'amendement au Protocole de 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique

du ...

Monsieur le Président du Conseil national,
Madame la Présidente du Conseil des États,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral portant approbation de la décision 2012/2 du 4 mai 2012 relative à l'amendement au Protocole de 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président du Conseil national, Madame la Présidente du Conseil des États, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le Protocole de 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique a été adapté en 2012 pour répondre à l'état de la technique et des connaissances scientifiques. En approuvant l'amendement au protocole, la Suisse s'engage à réduire davantage ses émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, de composés organiques volatils, d'ammoniac et de poussières fines.

Contexte

Le 6 mai 1983, la Suisse a ratifié, en tant que membre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Les objectifs fixés dans cette convention-cadre sont concrétisés dans des protocoles. Huit protocoles sont déjà entrés en vigueur ; ils ont tous été ratifiés par la Suisse.

Le Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique a été adopté le 30 novembre 1999 à Göteborg (Suède). Il a été ratifié par 27 pays, dont la Suisse le 14 septembre 2005. Il est entré en vigueur pour la Suisse le 13 décembre 2005.

L'objectif de ce protocole est de limiter et de réduire les émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, d'ammoniac et de composés organiques volatils qui sont susceptibles d'avoir des effets nocifs sur la santé et les écosystèmes sensibles du fait de l'acidification, de l'eutrophisation ou de la formation d'ozone troposphérique et du fait d'un transport atmosphérique transfrontière à longue distance.

Contenu du projet

Depuis 1990, la pollution atmosphérique a considérablement diminué en Suisse et en Europe. Les émissions de polluants doivent toutefois encore être réduites pour atteindre les objectifs sanitaires et écologiques fixés. C'est pourquoi il a été décidé d'adapter les exigences du Protocole de Göteborg à l'état de la technique et des connaissances scientifiques.

Les modifications du protocole ont été adoptées par les parties le 4 mai 2012. Le protocole amendé oblige ces dernières à réduire davantage leurs émissions des quatre polluants atmosphériques déjà mentionnés ainsi que de poussières fines.

Les objectifs et exigences du protocole amendé sont conformes aux dispositions légales suisses ainsi qu'aux stratégies nationales et aux programmes politiques. L'approbation de l'amendement n'a donc pas de conséquences nouvelles pour l'économie et n'implique pas d'obligations supplémentaires en matière de finances ou de personnel, ni pour la Confédération ni pour les cantons.

La Suisse, qui est directement touchée par les émissions des autres pays, a tout intérêt à ce que l'accord visant à limiter la pollution atmosphérique en Europe soit efficace. Elle se félicite donc de la révision du Protocole de Göteborg, dont la mise

en œuvre constituera, dans les années à venir, une étape supplémentaire en vue d'atteindre les objectifs poursuivis en matière de protection de la santé et de l'environnement.

Message

1 Présentation des modifications du protocole

1.1 Contexte

La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) s'emploie en premier lieu à favoriser une croissance économique durable dans ses pays membres. L'élaboration de politiques environnementales et le développement du droit de l'environnement en Europe font également partie de ses attributions.

La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance a été signée le 13 novembre 1979 à Genève lors de la Conférence des ministres de l'environnement des États membres de la CEE-ONU. Elle a été ratifiée par l'Union européenne (UE) et 50 pays, dont la Suisse le 6 mai 1983¹. La convention est entrée en vigueur pour la Suisse le 4 août 1983. Depuis lors, huit protocoles additionnels sont entrés en vigueur.

Le Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, adopté le 30 novembre 1999 à Göteborg (Suède), a été ratifié par 27 pays, dont la Suisse le 14 septembre 2005². Il est entré en vigueur pour la Suisse le 13 décembre 2005.

L'objectif de ce protocole est de limiter et de réduire les émissions de dioxyde de soufre (SO₂), d'oxydes d'azote (NO_x), d'ammoniac (NH₃) et de composés organiques volatils (COV) qui sont susceptibles d'avoir des effets nocifs sur la santé et les écosystèmes sensibles du fait de l'acidification, de l'eutrophisation ou de la formation d'ozone troposphérique et du fait d'un transport atmosphérique transfrontière à longue distance. Des niveaux et des charges critiques pour les différents polluants ont été définis en tant qu'objectifs de qualité. Dans ce cadre, des plafonds d'émission nationaux, qui doivent être respectés depuis 2010, ont été fixés pour chaque partie. Des valeurs limites d'émission ont également été définies. Elles doivent servir d'instrument de mise en œuvre de ces dispositions, afin de limiter à la source les émissions de polluants des différentes catégories de sources fixes et mobiles.

Les dispositions légales suisses en matière de protection de l'air sont conformes aux exigences du protocole. La Suisse respecte également les plafonds d'émission nationaux applicables depuis 2010.

Conformément à l'art. 10, al. 2, du protocole, l'efficacité et l'adéquation des obligations que celui-ci prévoit ont été examinées entre 2005 et 2007. Cet examen a montré que de nouveaux efforts étaient nécessaires pour garantir à long terme la protec-

¹ Convention du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (RS **0.814.32**)

² Protocole du 30 novembre 1999 à la Convention du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (RS **0.814.327**)

tion de la santé et de l'environnement. Par conséquent, les parties ont engagé en 2007 des négociations en vue d'une révision du protocole.

1.2 Dérroulement et résultat des négociations

Les négociations reposaient sur de vastes recherches portant sur l'état des connaissances scientifiques sur les effets de la pollution atmosphérique, sur l'état de la technique en matière de mesures visant à limiter les émissions et sur des scénarios économiques de réduction des émissions dans les différents pays. À l'issue du processus de négociation, les parties réunies à la 30^e session de l'organe exécutif de la convention ont adopté par consensus deux décisions (2012/1 et 2012/2) modifiant le texte du protocole et de ses annexes et ajoutant deux nouvelles annexes (X et XI).

La décision 2012/1, qui actualise les définitions des niveaux et des charges critiques à l'annexe I du protocole, a été adoptée par consensus et communiquée le 7 mars 2013 à toutes les parties conformément à l'art. 13, par. 4, du protocole. Cette modification³ est entrée en vigueur pour la Suisse le 5 juin 2013.

La décision 2012/2 modifie le texte du protocole et de ses annexes (à l'exception de l'annexe I). En vertu de l'art. 13, par. 3 du protocole, elle doit être acceptée par les parties.

1.3 Aperçu des modifications du protocole

Le protocole amendé comprend les engagements de réduction d'émissions applicables à partir de 2020 pour les quatre polluants atmosphériques déjà mentionnés ainsi que pour les poussières fines (PM_{2,5}). Il encourage aussi les réductions d'émissions de carbone noir⁴ (l'un des composants des poussières fines, qui est un polluant climatique à courte durée de vie). En outre, il actualise les valeurs limites d'émission dans les annexes, fixe de nouvelles normes pour la teneur en composés organiques volatils des produits et complète les obligations d'information des parties en ce qui concerne les émissions de polluants et les progrès de la technologie et de la recherche.

Des dispositions transitoires adaptables ont en outre été définies pour les pays qui adhéreront au protocole amendé – essentiellement des pays d'Europe orientale, d'Asie centrale et du Caucase –, en particulier en ce qui concerne les délais et l'application des valeurs limites d'émission ainsi que des meilleures techniques disponibles pour la réduction des émissions.

³ RO 2014 3609

⁴ Dans la décision 2012/2, le terme anglais «black carbon» a été traduit par «noir de carbone». Cependant, la terminologie actuelle utilise plutôt les termes «carbone suie» ou «carbone noir».

1.4 Appréciation

La Suisse, qui est directement touchée par les émissions d'autres pays, a tout intérêt à ce que l'accord visant à limiter la pollution atmosphérique en Europe soit efficace. Elle se félicite donc de la révision du Protocole de Göteborg. La Suisse a ainsi pris une part active à l'élaboration de l'amendement, dont la mise en œuvre entraînera, dans les prochaines années, une amélioration notable de la qualité de l'air en Suisse et dans toute l'Europe et constituera une étape supplémentaire en vue d'atteindre les objectifs poursuivis en matière de protection de la santé et de l'environnement.

1.5 Versions linguistiques de l'amendement au protocole

La décision 2012/2 relative à l'amendement au protocole a été rédigée en anglais, français⁵ et russe.

2 Commentaire des dispositions du Protocole amendé

Préambule, art. 1 et 2: Les modifications concernent les définitions et adaptations liées à l'introduction dans le protocole des poussières fines, dont le carbone noir, ainsi que la reconnaissance des synergies et arbitrages possibles entre la pollution atmosphérique et les changements climatiques.

Art. 3: À cet article sont apportées des adaptations rédactionnelles et des modifications portant sur des définitions, sur l'obligation de mettre en œuvre les limitations des émissions de poussières fines et les valeurs limites concernant la teneur en composés organiques volatils des produits, ainsi que sur les dispositions transitoires adaptables pour les installations existantes. Elles concernent également les principes de communication des inventaires et projections des émissions ainsi que l'obligation de participer activement aux programmes entrepris au titre de la Convention qui concernent les effets de la pollution atmosphérique sur la santé et sur l'environnement.

Art. 3^{bis}: Ce nouvel article introduit la possibilité, pour les nouvelles parties au protocole, de recourir à des dispositions transitoires adaptables pour appliquer les valeurs limites visées aux annexes VI et VIII. Il ne concerne pas la Suisse, qui est partie depuis 2005.

Art. 4: Les modifications apportées à cet article sont d'ordre purement rédactionnel.

Art. 5, 6 et 7: Les modifications introduisent une obligation d'information portant sur les améliorations de l'état de l'environnement et de la santé humaine, l'obligation de dresser des inventaires et des projections des émissions de carbone noir, le calcul des bilans de l'azote, de l'efficacité de l'utilisation de l'azote et des surplus d'azote. En outre, des modifications des définitions et des adaptations d'ordre rédactionnel sont également apportées à ces articles.

⁵ Décision 2012/2 : <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2013/CN.155.2013-Frn.pdf>

Art. 8: Les modifications introduisent l'obligation d'étudier les interactions entre protection de l'air et changements climatiques. Sont également apportées des adaptations d'ordre rédactionnel.

Art. 10: Les modifications introduisent l'obligation, pour l'Organe exécutif, d'évaluer les mesures d'atténuation des émissions de carbone noir et d'ammoniac deux ans après l'entrée en vigueur du protocole amendé.

Art. 13: Les modifications décrivent la procédure à suivre en cas d'ajustement ultérieur des engagements de réduction des émissions déjà énumérés à l'annexe II.

Art. 13^{bis} et 15: Les modifications décrivent la procédure à suivre en cas d'amendements ultérieurs, en particulier l'entrée en vigueur automatique des modifications des annexes IV à XI pour les parties ayant accepté cette procédure. Étant donné la répartition constitutionnelle des compétences, le Conseil fédéral recommande au Parlement de l'autoriser à faire usage, dans son instrument d'acceptation, de la possibilité offerte à l'art. 15 de déclarer que la Suisse continuera à approuver les amendements selon la procédure ordinaire d'acceptation.

Annexe II: Cette annexe comprend les nouveaux engagements de réduction des émissions de SO₂, NO_x, COV, NH₃ et PM_{2,5} pour 2020 et au-delà. Ces engagements sont exprimés en pourcentage de réduction par rapport au niveau de 2005. Le tableau ci-dessous présente les engagements de réduction de la Suisse, les réductions réalisées en Suisse jusqu'en 2016 et, à titre de comparaison, les engagements de réduction de l'UE.

Pourcentages de réduction des émissions par rapport à 2005

	SO ₂	NO _x	COV	NH ₃	PM _{2,5}
Réductions réalisées en Suisse jusqu'en 2016	59 %	29 %	24 %	4 %	29 %
Engagements de réduction de la Suisse pour 2020	21 %	41 %	30 %	8 %	26 %
Engagements de réduction de l'UE pour 2020	59 %	42 %	28 %	6 %	22 %

Étant donné les perspectives de développement de l'économie, des transports, de la consommation énergétique et de la politique agricole, on peut considérer que, grâce à la mise en œuvre progressive des mesures déjà arrêtées, les engagements de réduction nationaux pour 2020 devraient pouvoir être respectés. Ils seront vérifiés en 2022, lorsque les données nationales des émissions pour 2020 seront transmises à la CEE-ONU. Les engagements de réduction définis dans le protocole amendé constituent une étape intermédiaire en vue d'atteindre les objectifs de la législation environnementale suisse – en particulier de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement⁶ et de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air

⁶ RS 814.01

(OPair)⁷ – et de la stratégie fédérale de protection de l’air du 11 septembre 2009⁸ (cf. précisions sous 4.2).

Annexe III: Les modifications portent sur les zones géographiques dans lesquelles le Canada et la Fédération de Russie doivent réaliser les mesures de réduction des émissions. Elles ne concernent pas la Suisse.

Annexe IV: Les modifications durcissent les valeurs limites fixées pour les émissions de SO₂ provenant de sources fixes et les dispositions y afférentes concernant la mesure des émissions. Ces exigences sont conformes à l’OPair.

Annexe V: Les modifications durcissent les valeurs limites fixées pour les émissions de NO_x provenant de sources fixes et les dispositions y afférentes concernant la mesure des émissions. Ces exigences sont conformes à l’OPair.

Annexe VI: Les modifications durcissent les valeurs limites fixées pour les émissions de composés organiques volatils (COV) provenant de sources fixes et les dispositions y afférentes concernant la mesure des émissions. Les exigences concernant le stockage et la distribution d’essence sont conformes à l’OPair. Étant donné que la Suisse dispose, avec la taxe d’incitation sur les COV⁹, d’une stratégie différente de réduction des émissions au sens de l’art. 3, al. 2 et 3, du protocole pour l’utilisation de solvants organiques dans les installations industrielles et artisanales, la reprise des autres valeurs limites d’émission de COV n’est pas prévue.

Annexe VII: Les modifications concernent l’adaptation des délais d’application des valeurs limites d’émission et les dispositions transitoires adaptables pour la prorogation de ces délais par les nouvelles parties.

Annexe VIII: Les modifications concernent l’adaptation des valeurs limites applicables aux carburants et aux sources mobiles nouvelles. Les valeurs limites applicables aux véhicules routiers sont conformes à l’ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers¹⁰. Les valeurs limites applicables aux engins mobiles non routiers sont conformes à l’OPair. Les valeurs limites applicables aux locomotives et automotrices sont conformes aux dispositions d’exécution de l’ordonnance du 23 novembre 1983 sur les chemins de fer¹¹. Les valeurs limites applicables aux bateaux de navigation intérieure et aux bateaux de sport sont conformes à l’ordonnance du 14 octobre 2015 sur les exigences applicables aux moteurs de bateaux dans les eaux suisses¹². Les spécifications de qualité environnementale applicables aux carburants (essence et gazole) sont conformes à l’OPair.

Annexe IX: Les modifications apportées à cet article sont d’ordre purement rédactionnel. Les mesures à prendre pour maîtriser les émissions d’ammoniac de l’agriculture demeurent inchangées.

⁷ RS **814.318.142.1**

⁸ FF **2009** 5941

⁹ Ordonnance du 12 novembre 1997 sur la taxe d’incitation sur les composés organiques volatils (RS **814.018**)

¹⁰ RS **741.41**

¹¹ RS **742.141.1**

¹² RS **747.201.3**

Annexe X: Cette nouvelle annexe contient des valeurs limites fixées pour les émissions de particules provenant de sources fixes et les dispositions y afférentes concernant la mesure des émissions. Ces exigences sont conformes à l'OPair.

Annexe XI: Cette nouvelle annexe contient les valeurs limites concernant la teneur en composés organiques volatils des produits. Étant donné que la Suisse dispose, avec la taxe d'incitation sur les COV, déjà d'une stratégie de réduction des émissions, il ne serait économiquement pas opportun d'appliquer une réglementation parallèle. La mise en œuvre de ces dispositions n'est donc pas prévue, en vertu de la réserve visée à l'art. 3, al. 7, du protocole amendé.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération et les cantons

La mise en œuvre de l'amendement au protocole n'implique pas d'obligations en matière de finances ou de personnel supplémentaires, ni pour la Confédération ni pour les cantons. Les exigences relatives à la communication annuelle des émissions et des immissions (concentrations dans l'air et dépôts dans les écosystèmes) de polluants atmosphériques demeurent inchangées. Les quelque 400 000 francs nécessaires par année continueront d'être pris sur le budget ordinaire du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC / OFEV).

3.2 Conséquences économiques

Comme il a été précisé ci-dessus, les exigences – notamment les valeurs limites d'émission fixées dans le protocole amendé – sont conformes aux dispositions suisses, ainsi qu'aux stratégies nationales et aux programmes politiques. L'amendement au protocole n'a donc pas de conséquences pour l'économie suisse.

3.3 Conséquences sociales et environnementales

Des modélisations¹³ ont montré que la diminution de la pollution atmosphérique résultant de la réduction des émissions entraînera une amélioration de la santé humaine et de la protection des écosystèmes sensibles. Le tableau ci-dessous présente l'évolution prévue en Suisse d'ici à 2020, par rapport à l'année de référence 2005.

¹³ CEE-ONU, Document d'orientation sur les améliorations de la santé et de l'état de l'environnement grâce à des connaissances, à des méthodes et à des données nouvelles ; ECE/EB.AIR/124

	2005	2020	Amélioration 2005-2020
Mortalité due aux poussières fines (moyenne des mois perdus par personne)	7	5	30 %
Morbidité due aux poussières fines et à l'ozone (cas par an et par million de personnes)	604	446	26 %
Acidification (% des écosystèmes sensibles ^a où la charge critique pour l'acidification est dépassée)	12 %	5 %	57 %
Eutrophisation (% des écosystèmes sensibles ^b où la charge critique de dépôts d'azotes est dépassée)	75 %	66 %	11 %
Réduction du rendement du blé causée par l'ozone	6 %	5 %	24 %

^a p. ex.: forêts, lacs de montagne

^b p. ex.: forêts, prairies sèches, marais

Il va de soi que ces améliorations ne se produiront que si toutes les parties réduisent leurs émissions dans la mesure convenue. Le tableau montre que la situation en matière de santé et d'acidification des écosystèmes s'améliorera considérablement. Les réductions prévues d'émissions d'oxydes d'azote et de composés organiques volatils permettront également de réduire les concentrations excessives d'ozone. S'agissant de l'eutrophisation, les améliorations sont moindres, car les efforts internationaux de réduction des émissions d'ammoniac – surtout dans l'agriculture – restent insuffisants.

4 Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁴, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature¹⁵. Néanmoins, la mise en œuvre du protocole amendé s'impose du point de vue de la protection de l'environnement, d'autant qu'elle ne requiert ni l'adoption de lois fédérales ni l'adaptation des ordonnances pertinentes.

¹⁴ FF 2016 981

¹⁵ FF 2016 4999

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a fixé les objectifs de réduction des émissions des principaux polluants atmosphériques dans la stratégie fédérale de protection de l'air du 11 septembre 2009. Le tableau ci-dessous compare ces objectifs avec les engagements de réduction définis dans le protocole amendé.

	SO ₂	NO _x	COV	NH ₃	PM _{2,5}
Objectifs de réduction des émissions selon la stratégie fédérale de protection de l'air (par rapport à 2005)	– (a)	env. 50 %	20-30 %	env. 40 %	– (b)
Engagements de réduction des émissions en Suisse pour 2020 (par rapport à 2005) définis dans le Protocole de Göteborg amendé	21 %	41 %	30 %	8 %	26 %

(a) Pour le SO₂, la stratégie exige uniquement des mesures préventives destinées à empêcher une nouvelle augmentation. L'engagement de réduction défini dans le protocole amendé est toutefois déjà largement respecté avec la réduction réalisée jusqu'en 2016.

(b) La stratégie fixe un objectif de réduction de 45 % pour la fraction plus grossière des poussières fines (PM₁₀). La fraction plus fine (PM_{2,5}) étant étroitement liée aux PM₁₀, l'objectif de la stratégie en matière des poussières fines dépasse largement l'engagement défini dans le protocole amendé.

Il ressort du tableau ci-dessus que les engagements de réduction définis dans le protocole amendé constituent une étape intermédiaire en vue de réaliser les objectifs de la stratégie fédérale de protection de l'air. Pour atteindre ces buts, la Suisse et l'Europe devront réduire encore davantage leurs émissions, en particulier d'ammoniac et de poussières fines. Les écarts doivent être comblés essentiellement par des mesures de réduction prises dans l'agriculture et par la mise en œuvre des nouvelles exigences¹⁶ dans le secteur du chauffage au bois.

Dans son message du 18 mai 2016 concernant un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021¹⁷, le Conseil fédéral a souligné la nécessité de prendre de nouvelles mesures visant l'accroissement de l'efficacité des ressources et la réduction des émissions d'ammoniac. Les programmes existants et nouveaux dans le cadre des contributions à l'efficacité des ressources devraient contribuer à des avancées dans ce domaine et à la réalisation de l'objectif de réduction des émissions d'ammoniac fixé dans la Politique agricole 2014-2017. Cet objectif est conforme à l'engagement de réduction défini dans le protocole amendé.

¹⁶ selon la modification de l'OPair du 11 avril 2018

¹⁷ FF 2016 4321

5 Relation avec le droit européen

L'UE et ses 28 États membres sont parties à la Convention de la CEE-ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. L'UE et la plupart de ses États membres sont également parties au Protocole de Göteborg.

Les engagements définis dans le protocole amendé sont mis en œuvre dans le droit européen par plusieurs instruments juridiques. La directive 2016/2284/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques¹⁸ reprend les engagements de réduction définis dans le Protocole de Göteborg amendé et fixe d'autres objectifs de réduction pour 2030. En outre, la directive 2015/2193/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des installations de combustion moyennes¹⁹ a été établie. Ces deux instruments sont destinés à limiter les émissions à la source, en complément des directives antérieures, notamment la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles²⁰ et la directive 2004/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certains vernis et peintures et dans les produits de retouche de véhicules²¹.

L'UE a déposé formellement sa décision d'acceptation de l'amendement au Protocole de Göteborg auprès des Nations Unies le 30 août 2017. L'amendement doit en outre être acceptée par les États membres de l'UE.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)²², selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. donne au Conseil fédéral la compétence de signer et de ratifier les traités. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²³ [LParl] ; art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration²⁴). Dans le cas présent, il n'y a pas de délégation de compétence au Conseil fédéral, si bien que l'amendement du Protocole de Göteborg doit être approuvé par l'Assemblée fédé-

¹⁸ JO L 344 du 17.12.2016, p. 1

¹⁹ JO L 313 du 28.11.2015, p. 1

²⁰ JO L 334 du 17.12.2010, p. 17

²¹ JO L 143 du 30.4.2004, p. 87, modifiée en dernier lieu par la directive 2010/79/UE, JO L 304 du 20.11.2010, p.18

²² RS 101

²³ RS 171.10

²⁴ RS 172.010

rale. L'art. 13, par. 3, du protocole ne prévoit que l'acceptation comme forme d'expression du consentement à être lié par un traité. Le Conseil fédéral ne pourra donc que déposer auprès du secrétaire général de l'ONU qu'un instrument d'acceptation. Les effets juridiques ainsi que les règles de procédure à suivre sur le plan international pour une acceptation sont toutefois les mêmes que pour une ratification.

6.2 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 141, al.1, let. d, ch. 3, Cst., sont sujets au référendum les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Conformément à l'art. 22, al. 4, LParl, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Des dispositions sont importantes lorsque, selon l'art. 164, al. 1, Cst., elles doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La mise en œuvre du protocole amendé n'exige certes ni l'adoption de lois fédérales ni l'adaptation d'ordonnances. Le projet doit néanmoins être sujet au référendum puisque, indépendamment de la situation juridique en vigueur en Suisse, le protocole amendé contient des dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 141, al.1, let. d, ch.3, Cst. L'arrêté fédéral portant approbation de l'amendement au protocole doit donc être sujet au référendum en vertu de l'art. 141 Cst.

Le droit matériel de l'environnement en Suisse - notamment après la modification du 11 avril 2018 de l'OPair - correspond déjà aux exigences du protocole modifié. Comme une procédure de consultation²⁵ a eu lieu lors de la modification de l'OPair mentionnée ci-dessus, on a renoncé dans le cas présent à une procédure de consultation conformément à l'art. 3a, al. 1, let. b de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation²⁶.

²⁵ Procédure de consultation concernant la modification de l'OPair du 13 avril 2017 au 26 juillet 2017. Résultats accessibles à l'adresse : www.droitfederal.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées 2017 > DETEC > Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2018

²⁶ RS 172.061

