



21.477

Initiative parlementaire
Prolongation de l'objectif de réduction de la loi sur le CO₂
Projet et rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de
l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

du 23 août 2021

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

23 août 2021

Pour la commission

Le président, Bastien Girod

Condensé

Le 13 juin 2021, le peuple suisse a refusé la révision totale de la loi sur le CO₂, qui entendait remplacer le droit en vigueur à compter de 2022. Afin de prolonger les instruments qui expireraient sans modification législative, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a déposé une initiative parlementaire (21.477) le 21 juin 2021. Son homologue du Conseil des États a donné suite à cette initiative le 12 août 2021.

Lors de la session d'automne 2020, le Parlement a adopté une révision totale de la loi sur le CO₂, qui visait à définir des objectifs et des mesures de réduction jusqu'en 2030. Le peuple ayant refusé le projet en votation référendaire le 13 juin 2021, l'exemption de la taxe sur le CO₂ pour les entreprises et l'obligation de compenser incombant aux importateurs de combustibles fossiles n'aura plus d'assise juridique à partir du 1^{er} janvier 2022. Lors de sa séance du 23/24 août 2021, la CEATE-N a donc décidé de reconduire jusqu'à fin 2024 l'objectif de réduction fixé dans la loi et de prévoir une réduction de 1,5 % par an par rapport à 1990. À partir de 2022, cette réduction doit se faire à au moins 75 % en Suisse.

L'objectif de réduction constitue un point d'ancrage permettant de préciser l'ampleur de l'obligation de compenser les émissions de CO₂ pour les importateurs de combustibles fossiles. Afin de garantir aux porteurs de projets de protection du climat une certaine sécurité d'investissement au-delà de 2024, le Conseil fédéral doit pouvoir déterminer le taux de compensation indépendamment d'un objectif de réduction.

Les engagements de réduction pris par les entreprises exemptées de la taxe sur le CO₂ seront maintenus jusqu'en 2024 selon une procédure standardisée. Par souci de simplification administrative, l'Office fédéral de l'environnement exploite des systèmes d'information et de documentation.

Table des matières

1	Contexte	4
1.1	Mesures nécessaires et objectifs	4
1.2	Genèse	4
1.3	Examen par les commissions	6
1.4	Renonciation à une procédure de consultation	6
2	Présentation du projet	7
2.1	Objectifs de réduction	7
2.2	Obligation de compenser les émissions de CO ₂	8
2.3	Remboursement de la taxe sur le CO ₂	9
2.4	Systèmes d'information et de documentation	9
2.5	Report des droits d'émission, des certificats de réduction des émissions et des attestations non utilisés	9
3	Explications	10
3.1	Modification de la loi sur le CO ₂	10
3.2	Entrée en vigueur	13
4	Conséquences	14
4.1	Conséquences sur les émissions de gaz à effet de serre	14
4.2	Conséquences financières et effet sur le personnel	16
4.3	Autres conséquences	17
4.4	Mise en œuvre	18
5	Relation avec le droit européen	20
6	Aspects juridiques	20
6.1	Entrée en vigueur avec effet rétroactif	20
6.2	Constitutionnalité et légalité	21
6.3	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	21
6.4	Frein aux dépenses	21
6.5	Forme de l'acte à adopter	21
6.6	Délégation de compétences législatives	21

1 Contexte

1.1 Mesures nécessaires et objectifs

Le 13 juin 2021, le peuple suisse a refusé la révision totale de la loi sur le CO₂¹. Concrétisant l'engagement international adopté par la Suisse dans le cadre de l'Accord de Paris (accord sur le climat), cette révision totale entendait doter d'un ancrage juridique les objectifs et mesures de la politique climatique jusqu'en 2030. Opposés à ce projet², adopté par le Parlement le 25 septembre 2020, certains secteurs de l'économie, d'une part, et une fraction de la jeunesse engagée dans la Grève du climat, d'autre part, ont lancé un référendum.

La loi sur le CO₂ n'est en soi pas limitée dans le temps, mais elle ne comporte pas d'objectif national de réduction des émissions pour la période postérieure à 2021. Sans révision, l'obligation de compenser n'aura plus d'assise juridique. Actuellement limitée à 2021, l'exemption de la taxe sur le CO₂ liée à un engagement de réduction sera en outre supprimée. Afin que ces deux instruments clés puissent être reconduits, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a déposé une initiative parlementaire³.

Le présent projet a été conçu de telle sorte que les objectifs de réduction puissent être atteints au moyen des mesures existantes et des mesures prolongées.

1.2 Genèse

En Suisse, la législation sur le climat est périodiquement adaptée pour rester conforme aux engagements internationaux. En application du Protocole de Kyoto, la loi sur le CO₂ actuellement en vigueur exige que, jusqu'en 2020, les émissions de gaz à effet de serre soient réduites de 20 % par rapport à 1990. L'inventaire des gaz à effet de serre pour l'année 2020, qui sera publié en avril 2022, montrera dans quelle mesure cet objectif aura été atteint. En 2019, les émissions de gaz à effet de serre de la Suisse étaient à peine inférieures de 14 % à leur niveau de 1990.

En ratifiant l'accord sur le climat le 6 octobre 2017, la Suisse s'est engagée auprès de la communauté internationale à réduire ses émissions de gaz à effet de serre, par rapport au niveau de 1990, de 50 % d'ici à 2030 et de 35 % en moyenne pour la période allant de 2021 à 2030. Le Parlement a approuvé ces objectifs par un arrêté fédéral le 16 juin 2017⁴. En application de cet engagement international, et conformément à l'art. 3, al. 4 de la loi sur le CO₂ actuellement en vigueur, le Conseil fédéral a soumis au Parlement, le 1^{er} décembre 2017, le message sur la révision totale de la loi sur le CO₂, lequel fixe des objectifs et mesures jusqu'en 2030⁵.

Compte tenu du retard pris dans les débats parlementaires concernant la révision totale de la loi sur le CO₂, le Parlement a adopté en décembre 2019, sous l'impulsion

¹ RS 641.71

² FF 2020 7607

³ Iv. pa. CEATE-N 21.477. Prolongation de l'objectif de réduction de la loi sur le CO₂

⁴ FF 2017 4017

⁵ FF 2018 229

d'une initiative parlementaire⁶, une révision partielle de cette loi⁷ afin de reconduire sans interruption les mesures limitées dans le temps. Ce projet de révision, qui est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2021, en même temps que la révision partielle de l'ordonnance sur le CO₂, comprend les éléments suivants :

- en 2021, réduction des émissions de 1,5 % supplémentaire par rapport à 1990 (art. 3, al. 1^{bis}) ;
- conversion des valeurs cibles de CO₂ définies pour les voitures de tourisme en vertu du nouveau cycle de mesure européen (art. 10, al. 4) ;
- reconduction sans limite de temps du système d'échange de quotas d'émission (art. 15 à 21) et report des droits d'émission et des certificats de réduction des émissions (art. 48a) ;
- prolongation d'une année, jusqu'à fin 2021, de l'engagement de réduction permettant l'exemption de la taxe sur le CO₂ (art. 31, al. 1^{bis}) ;
- reconduction des allègements fiscaux pour les biocarburants jusqu'à fin 2023 par une modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)⁸ et de la loi sur la protection de l'environnement (LPE)⁹ et prolongation du délai de compensation des pertes fiscales jusqu'à fin 2028.

L'objectif de réduction défini pour l'année 2021 posait les bases légales visant à établir un taux de compensation¹⁰ pour les importateurs de carburant et à définir une nouvelle augmentation de la taxe sur le CO₂. L'objectif intermédiaire relatif aux combustibles fossiles fixé à l'art. 94, al. 1, let. d, de l'ordonnance sur le CO₂¹¹ n'ayant pas été atteint, le montant de la taxe sur le CO₂ est relevé, à partir de 2022, à 120 francs par tonne de CO₂, ce qui correspond au montant maximal prévu par la législation sur le CO₂. Afin que les allègements de l'impôt sur les huiles minérales accordés pour les biocarburants demeurent sans incidence sur le budget, le Conseil fédéral a augmenté le taux d'imposition de l'essence et du diesel à 3,7 centimes par litre dès 2021. Il apparaît ainsi que la neutralité des recettes pourra être atteinte d'ici fin 2028.

En l'absence d'une nouvelle révision de la loi sur le CO₂, la politique climatique suisse serait à l'avenir fondée uniquement sur les exigences internationales (art. 4, al. 2, de l'accord sur le climat) ainsi que sur l'article énonçant le but de la loi sur le CO₂ (art. 1), qui prévoit que l'élévation de la température mondiale doit être maintenue en dessous de 2 °C. La Suisse devrait alors continuer à viser une réduction de ses émissions de gaz à effet de serre sans qu'un objectif quantitatif (au niveau national) soit précisé dans la loi sur le CO₂. Or en l'absence d'un tel objectif de réduction, les importateurs de carburants fossiles ne seraient plus soumis à l'obligation de

⁶ Iv. pa. Burkart 17.405. Reconduire les allègements fiscaux de durée limitée accordés pour le gaz naturel, le gaz liquide et les biocarburants

⁷ FF 2019 8183

⁸ RS 641.61

⁹ RS 814.01

¹⁰ Le taux de compensation définit le pourcentage d'émissions de CO₂ générées par le secteur des transports devant être compensé en Suisse.

¹¹ RS 641.711

compenser les émissions de CO₂ (art. 26 ss). De plus, la mise sur le marché de biocarburants serait menacée, car l'avantage pécuniaire apporté par l'allègement fiscal ne serait à lui seul pas suffisant. En effet, il aura ainsi fallu, à partir de 2013, associer à cet allègement l'obligation de compenser les émissions de CO₂ pour donner un réel élan aux biocarburants.

1.3 Examen par les commissions

Le 21 juin 2021, la CEATE-N a donné suite à l'initiative parlementaire, par 18 voix contre 7. Cette décision a été approuvée à l'unanimité par la CEATE-E le 12 août 2021.

Lors de sa séance des 23 et 24 août 2021, la commission a examiné ce projet et l'a accepté par 18 voix contre 7. Elle souhaite créer une solution transitoire en reconduisant l'objectif de réduction par rapport à 1990 en le relevant de 1,5 % par année jusqu'à fin 2024. D'une part, cette solution offre la possibilité aux entreprises de prendre des engagements de réduction. D'autre part, elle permet de reconduire l'obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants, que le Conseil fédéral peut dorénavant fixer indépendamment d'un objectif de réduction. La possibilité de pouvoir réaliser des mesures à l'étranger de manière limitée n'a en outre pas été contestée.

Lors des délibérations concernant le projet, la commission s'est prononcée sur différentes propositions visant à renforcer les mesures actuelles de réduction des émissions de CO₂ ou à introduire de nouvelles dispositions. Elles ont été rejetées par la commission et déposées sous forme de propositions de minorité (cf. explications au point 3.1).

Une minorité souhaite un objectif de réduction moins ambitieux de 21,5 % d'ici à 2024 par rapport à 1990. Une autre minorité est d'avis que la majoration s'appliquant aux carburants ne doit pas dépasser 1,5 centimes par litre de carburant.

1.4 Renonciation à une procédure de consultation

En vertu de l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi sur la consultation (LCo)¹² le projet doit être soumis à une procédure de consultation et constituerait un « objet de la procédure de consultation ». Cependant, conformément à l'art. 3a LCo, la CEATE-N renonce à une procédure de consultation, au motif qu'aucune information nouvelle n'est à attendre concernant la reconduction temporaire de certains instruments de la loi sur le CO₂ en vigueur, et que les positions des milieux intéressés sont connues. Le Conseil fédéral a en effet soumis à discussion trois projets étroitement liés du point de vue thématique dans le cadre de la consultation de 2016 sur la politique climatique de la Suisse post-2020 : l'accord sur le climat, l'accord bilatéral avec l'Union européenne (UE) concernant le couplage des systèmes d'échange de quota d'émission (SEQE) suisse et européen et la révision totale de la loi sur le CO₂ pour

¹² RS 172.061

la période postérieure à 2020¹³. Cette consultation a démontré que l'approbation de l'accord sur le climat bénéficiait d'un large soutien et qu'une majorité des participants étaient en faveur du but proposé, soit 50 % de réduction d'ici à 2030 des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990.

Une large majorité s'est exprimée en faveur de la reconduction de l'exemption de la taxe sur le CO₂ et la majeure partie des participants était d'avis que l'obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants devait être maintenue et étendue.

Au vu des résultats de cette consultation, il semble acceptable de renoncer à une nouvelle procédure de consultation concernant le prolongement dans la loi sur le CO₂ actuellement en vigueur de l'obligation de compenser et de l'exemption de la taxe sur le CO₂.

2 Présentation du projet

Afin de prolonger la validité des instruments de politique climatique et éviter un potentiel vide réglementaire, une modification de la loi sur le CO₂ est nécessaire. Les adaptations sont conçues de manière à assurer la continuité des instruments et se fondent sur les modalités d'exécution actuelles. La poursuite des objectifs de réduction s'appuie sur le potentiel de réduction offert par les instruments actuels et ceux qui sont nouvellement reconduits, ainsi que sur des mesures réalisées à l'étranger. La présente révision partielle doit entrer en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2022, une fois passé le délai référendaire.

2.1 Objectifs de réduction

En ratifiant l'accord sur le climat en octobre 2017, la Suisse s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre, par rapport au niveau de 1990, de 50 % d'ici à 2030 et de 35 % en moyenne durant la période allant de 2021 à 2030. En vertu de l'art. 4, par. 2, de l'accord sur le climat, les objectifs de réduction des émissions doivent être atteints en premier lieu au moyen de mesures prises dans le pays. Toutefois, afin que les Parties poursuivent des objectifs plus ambitieux, l'art. 6 de l'accord autorise également la prise en compte des réductions obtenues à l'étranger.

La loi sur le CO₂ totalement révisée refusée par le peuple le 13 juin 2021 prévoyait un rapport entre réductions réalisées en Suisse et réductions réalisées à l'étranger de 75 % contre 25 %. Le Conseil fédéral avait proposé, dans son message du 1^{er} septembre 2017, de fixer cette proportion à au moins 60 % en Suisse et au plus 40 % à l'étranger.

Les objectifs définis dans la loi sur le CO₂ en vigueur de réduire, d'ici à 2020, les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990 (art. 3, al. 1) puis, en 2021, de 1,5 % de plus (art. 3, al. 1^{bis}) ne peuvent être atteints qu'au moyen de mesures prises en Suisse. Le droit en vigueur ne permet la prise en compte des réductions d'émission obtenues à l'étranger que dans le cas où le Conseil fédéral

¹³ <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2016.html#DETEC>

relève l'objectif de réduction conformément aux conventions internationales ; de cette réduction supplémentaire, 75 % au plus peuvent être réalisées par des mesures prises à l'étranger (art. 3, al. 2). Le Parlement avait introduit cet alinéa dans le contexte des efforts déployés sur le plan international pour accroître l'ambition des pays industrialisés dans le cadre de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto (2013-2020). Eu égard aux développements internationaux, le Conseil fédéral n'a finalement pas fait usage de cette compétence.

Pour la période allant de 2021 à 2024, la CEATE-N propose une réduction des gaz à effet de serre supplémentaire de 1,5 % par an par rapport à 1990, qui, à partir de 2022, devra être atteinte à 75 % grâce à des mesures réalisées en Suisse. Cette réduction n'est pas directement liée à l'objectif de 20 % pour 2020 ; il s'agit d'un objectif indépendant. En raison des fluctuations liées aux conditions météorologiques, l'atteinte de l'objectif ne doit pas être calculée pour chaque année civile, mais évaluée à l'issue des quatre ans pour l'ensemble de la période.

L'objectif correspond au potentiel de réduction pouvant être exploité, en tenant compte des progrès techniques, grâce au maintien des mesures existantes dans le pays et dorénavant aussi grâce à des projets de protection du climat réalisés à l'étranger. En outre, il constitue une assise pour l'obligation de compenser les émissions de CO₂. Afin que la Suisse soit en mesure de respecter d'ici à 2030 son engagement de réduction pris dans le cadre de l'accord sur le climat, il sera impératif de renforcer massivement les efforts déployés après 2024 et de réduire plus rapidement les émissions de gaz à effet de serre. Une part nettement plus élevée de réductions réalisées à l'étranger sera vraisemblablement également nécessaire à cette fin.

2.2 Obligation de compenser les émissions de CO₂

L'obligation de compenser les émissions de CO₂ à laquelle sont soumis les importateurs de carburants fossiles est reconduite (art. 26 ss de la loi sur le CO₂ en vigueur). Ainsi, le Conseil fédéral sera en mesure de déterminer au niveau de l'ordonnance le taux de compensation requis avec l'actualisation de l'objectif de réduction pour la période allant de 2021 à 2024. Selon l'art. 89, al. 1, let. e, de l'ordonnance sur le CO₂, ce taux est fixé à 12 % pour l'année 2021, ce qui correspond vraisemblablement à 1,7 ou 1,8 million de tonnes de CO₂ en fonction de la quantité de carburants vendue. En vertu de la législation sur le CO₂ en vigueur, cette prestation de réduction doit être réalisée en Suisse et en 2021, car l'objectif de réduction de 1,5 % par rapport à 1990 prévu par la loi porte sur 2021.

Le présent projet assouplit cette exigence en autorisant l'utilisation, durant la période allant de 2021 à 2024, de réductions d'émissions issues de la période allant de 2013 à 2020. Il est donc peu probable que les importateurs soumis à l'obligation de compenser doivent payer des sanctions en cas de compensation insuffisante en Suisse. Ils peuvent ainsi à la place investir dans des projets et programmes de réduction des émissions réalisés en Suisse et à l'étranger. Le taux de compensation peut donc être relevé à 20 % au total, sur lesquels au minimum 15 % doivent porter sur des réductions en Suisse.

2.3 Remboursement de la taxe sur le CO₂

Le remboursement de la taxe sur le CO₂ aux exploitants d'installations qui s'engagent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (art. 31 ss de la loi sur le CO₂ en vigueur) est limité jusqu'à fin 2021 en vertu de l'art. 31, al. 1^{bis}. Afin que la taxe sur le CO₂ puisse également être remboursée pour la période allant de 2022 à 2024 aux exploitants d'installations qui y ont droit, les engagements de réduction définis pour la période allant de 2013 à 2021 doivent être complétés par un objectif de réduction pour la période allant de 2022 à 2024. Sur demande, les exploitants d'installations qui s'engagent à réduire leurs émissions doivent donc pouvoir prolonger cet engagement pour trois années supplémentaires. La trajectoire de réduction doit être poursuivie de manière uniforme (-2 %) et l'objectif fondé sur des mesures, reconduit pour les petits émetteurs. Seules les entreprises qui souhaitent se faire exempter de la taxe sur le CO₂ pour la première fois à partir de 2022 sont tenues de réaliser un relevé du potentiel, qui implique une charge de travail relativement élevée.

L'objectif de 2021 peut encore être atteint au moyen de certificats de réduction des émissions issus du régime du Protocole de Kyoto. Étant donné que celui-ci est remplacé par l'accord sur le climat, l'utilisation de ces certificats n'est plus possible à partir de 2022. Par conséquent, en cas de manquement de l'objectif impliquant une prestation de remplacement, un droit d'émission doit dorénavant être remis pour chaque tonne de CO₂ générée en trop.

2.4 Systèmes d'information et de documentation

La prolongation de la loi sur le CO₂ doit également permettre de créer une base légale pour des systèmes d'information et de documentation. Servant à la réalisation des procédures, à la gestion des affaires et au traitement des données par voie électronique, ces systèmes visent à réduire la charge d'exécution tant des entreprises que des autorités fédérales.

2.5 Report des droits d'émission, des certificats de réduction des émissions et des attestations non utilisés

Afin que les droits d'émission, les certificats de réduction des émissions et les attestations liées à des projets de compensation qui n'ont pas été utilisés ne perdent pas leur validité, ils peuvent être reportés sans limitation sur la période allant de 2022 à 2024.

3 Explications

3.1 Modification de la loi sur le CO₂

Art. 2 Définitions

La définition des certificats de réduction des émissions (al. 4) explicite dorénavant que ceux-ci sont délivrés en vertu du Protocole de Kyoto. L'al. 4^{bis} précise quant à lui que les attestations internationales concernent des réductions d'émissions à l'étranger en vertu de l'accord sur le climat.

Art. 3 Objectif de réduction des gaz à effet de serre

L'al. 1^{bis} prévoit que, durant la période allant de 2021 à 2024, les émissions de gaz à effet de serre réalisées en Suisse soient réduites, par rapport à 1990, de 1,5 % supplémentaires par année. En vertu de l'al. 1^{er}, dès 2022, cette réduction doit se faire à au moins 75 % en Suisse. La compétence déléguée au Conseil fédéral de pouvoir relever l'objectif de réduction jusqu'à 40 % conformément aux conventions internationales concernait la deuxième période d'engagement (2013 à 2020). Pour des raisons de clarté, l'al. 2 est abrogé.

La proposition de la minorité veut réduire les gaz à effet de serre en 2024 de 21,5 % par rapport à 1990 et de 19,5 % en moyenne par rapport à 1990 durant la période allant de 2021 à 2024. Elle souhaite en outre renoncer à ce que le Conseil fédéral puisse fixer des objectifs et des objectifs intermédiaires pour certains secteurs. Les prestations de réduction qui, en tenant compte des progrès techniques, sont encore nécessaires doivent être fournies en reconduisant les mesures existantes de la loi sur le CO₂ en vigueur et dorénavant aussi au moyen de mesures prises à l'étranger.

Une minorité propose un nouvel al. 1^{quater} qui demande à ce que le Conseil fédéral soumette un programme d'investissement pour la protection du climat si les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas réduites conformément à l'objectif.

Une autre minorité veut conserver l'al. 2 et conférer au Conseil fédéral la compétence d'augmenter l'objectif à 40 %, avec la possibilité de réaliser jusqu'à 75 % de la prestation de réduction à l'étranger.

Art. 26 Principe

À l'al. 2, l'obligation de compenser doit être reconduite indépendamment de la conclusion d'un objectif de réduction au sens de l'art. 3. Le Conseil fédéral doit donc pouvoir déterminer le taux de compensation de 5 à 40 % (fourchette prévue par la loi) également en fonction de l'évolution des émissions de CO₂ liées aux transports.

Une minorité demande, à l'al. 3, à ce que la majoration s'appliquant aux carburants (actuellement 5 centimes par litre) soit réduite à 1,5 centime par litre.

Art. 28 Sanction en cas de non-compensation

L'al. 2 établit dorénavant une distinction entre les certificats de réduction des émissions qui, en cas de manquement de l'objectif, peuvent être remis en 2021 ainsi que les droits d'émission et attestations internationales, qui doivent être remis à partir de 2022 en quantité correspondant à la part non compensée.

Art. 29 Taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles

Une minorité veut rehausser le montant maximal de la taxe (actuellement 120 francs) à 145 francs par tonne de CO₂. Ce montant s'appliquerait de façon subsidiaire si les objectifs intermédiaires fixés pour les émissions de CO₂ liées aux combustibles ne devaient pas être atteints.

Art. 31 Engagement à réduire les émissions de gaz à effet de serre

En vertu de l'al. 1^{er}, les exploitants d'installations ayant pris un engagement de réduction en 2021 peuvent continuer de demander, durant la période allant de 2022 à 2024, le remboursement de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles, s'ils s'engagent à renouveler leur engagement de réduction actuel jusqu'en 2024. Les exploitants d'installations ayant un objectif d'émission doivent, en contrepartie, réduire leurs émissions de 2 % par année. L'objectif fondé sur des mesures est dupliqué, l'effet des mesures mises en œuvre contribuant à l'atteinte de l'objectif. Si un exploitant d'installations souhaite une prolongation, il doit déposer une demande en ce sens à l'OFEV dans un délai donné. Si aucun référendum n'est déposé contre le présent projet, ce délai est fixé à fin juin 2022. Jusqu'à cette date, l'exploitant d'installations peut se baser sur les données de suivi de 2021. L'OFEV fournit un modèle de demande et peut ordonner que les données soient traitées de manière électronique (art. 39, al. 5).

L'al. 1^{quater} offre aux exploitants d'installations n'ayant pris aucun engagement de réduction depuis 2013 la possibilité de se faire exempter de la taxe sur le CO₂ à partir de 2022. Ils doivent déposer auprès de l'OFEV une demande de convention d'objectifs pour fixer un objectif d'émission ou un objectif fondé sur des mesures.

En vertu de l'al. 4, les exploitants d'installations peuvent remplir leur engagement de réduction en remettant une quantité limitée de crédits d'émission. Des certificats de réduction des émissions peuvent encore être pris en considération pour l'année 2021 ; à partir de 2022, seuls des droits d'émission sont admis.

Art. 32 Sanction en cas de non-respect des engagements

Les exploitants d'installations qui ne respectent pas l'engagement de réduction prolongé jusqu'en 2024 doivent remettre des droits d'émission correspondant aux tonnes d'équivalent-CO₂ (éq.-CO₂) émises en excédent durant la période allant de 2013 à 2024 et non plus des certificats de réduction des émissions.

Art. 38a Taxe sur l'aviation générale

Une minorité demande l'introduction d'une taxe d'incitation sur les vols soumis au droit suisse réalisés avec un aéronef dont la masse maximale autorisée au décollage dépasse 5700 kg. Sont exclus les vols de ligne et les vols charter, les vols de formation, les vols cargo, les vols d'usine et le travail aérien ainsi que les vols pour lesquels le carburant est soumis à l'impôt sur les huiles minérales. Le montant de la taxe se situe entre 500 et 5000 francs en fonction de la masse au décollage. La taxe devient exigible au moment du départ depuis la Suisse. La moitié du produit de la taxe est affectée au développement des trains de nuit et des trains à grande vitesse. L'autre moitié est redistribuée à la population.

Art. 40^{bis} Évaluation des risques financiers liés au climat

Une minorité souhaite que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers et la Banque Nationale Suisse soient tenues de faire régulièrement rapport sur les risques financiers liés aux changements climatiques.

Art. 40c Systèmes d'information et de documentation

L'al. 1 constitue la base légale des systèmes d'information et de documentation de l'OFEV servant à réaliser électroniquement des procédures dans le cadre de la mise en œuvre de la législation sur le CO₂. Ces systèmes sont également utilisés pour la gestion des affaires et le traitement des données par voie électronique. Sauf dispositions contraires de la loi et de l'ordonnance, la procédure électronique se conforme à la loi fédérale sur la procédure administrative (PA) et à l'ordonnance sur la communication électronique dans le cadre de procédures administratives (OCEI-PA). Le Conseil fédéral se voit octroyer la compétence de désigner les procédures qui doivent être traitées électroniquement. Par dérogation aux art. 21a et 34, al. 1^{bis}, PA, les personnes participant à ces procédures peuvent avoir l'obligation de transmettre leurs écrits par voie électronique via les systèmes d'information et de documentation et de recevoir électroniquement des communications et des décisions sans leur consentement.

L'OFEV garantit l'authenticité et l'intégrité des données transmises (al. 2). Pour garantir l'authenticité d'un écrit, il faut en particulier que l'expéditeur soit authentifié et que le lien entre lui et l'écrit puisse être prouvé. À cette fin, il est prévu que l'utilisateur des systèmes accède à la page eIAM de la Confédération via une interface Internet où il doit s'identifier et se connecter en saisissant les identifiants de son compte CH-LOGIN. Ainsi, les exigences d'authenticité et d'intégrité sont satisfaites et les écrits n'ont pas à être munis d'une signature électronique qualifiée. Par dérogation à l'art. 6, al. 1, OCEI-PA, l'al. 3 prévoit que cette confirmation électronique des informations (ou une autre forme similaire) peut être reconnue à la place de la signature électronique également pour les écrits dont la signature est requise par la loi.

À l'avenir, pour autant que cela s'avère possible et pertinent, des décisions individuelles automatisées seront rendues dans le cadre de différentes procédures. La base juridique nécessaire doit être inscrite au niveau de l'ordonnance.

Les al. 4 et 5 établissent quels organes et quelles personnes peuvent accéder aux données des systèmes d'information et de documentation, dans quelle mesure et dans quel but. Les collaborateurs des autorités et organisations chargées de l'exécution ont accès à ces systèmes dans la mesure où cela est nécessaire pour l'exécution de la loi sur le CO₂. L'OFEV dispose d'un accès complet à l'ensemble des données et des documents aussitôt qu'ils sont validés par le client. Pour les autres autorités ou organisations privées, l'accès est limité aux informations nécessaires aux tâches d'exécution qui leur ont été confiées, surtout lorsqu'il est question de données particulièrement sensibles. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) (let. a) a accès aux données liées à l'engagement de réduction, aux projets et programmes de compensation et au remboursement de la taxe sur le CO₂ aux exploitants d'installations de couplage chaleur-force. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) (let. b) a accès aux données nécessaires à la redistribution de la taxe sur le

CO₂. Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) (let. c) a accès aux données des exploitants d'aéronefs. L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) (let. d) a accès aux données nécessaires à la redistribution de la taxe sur le CO₂. Les organisations privées mandatées par la Confédération pour des tâches d'exécution (let. e) ont accès aux données des exploitants d'installations ayant pris un engagement de réduction dans la mesure où ces derniers donnent leur autorisation.

Les requérants, les personnes assujetties à l'obligation de déclarer et les exploitants (let. f) ont accès aux données et documents qui les concernent. Ils peuvent autoriser l'accès à leurs données et documents à des personnes internes ou externes à l'entreprise ainsi qu'à des organismes de validation et de vérification externes à l'entreprise agréés par l'OFEV (let. g).

L'OFEV mandate des organismes de contrôle externes notamment pour le calcul et la validation des quantités de droits d'émission attribués à titre gratuit dans le SEQE, pour le contrôle des plans et rapports de suivi ou pour la réalisation d'audits concernant les conventions d'objectifs. L'OFEV peut accorder à ces organismes un accès temporaire aux dossiers des clients pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement de tâches d'exécution (let. h). Si d'autres personnes ou services fédéraux doivent avoir un accès dans le cadre de l'exécution de la loi sur le CO₂, le Conseil fédéral peut prévoir cette possibilité au niveau de l'ordonnance (let. i).

Art. 45, al. 2 et 3 Relation avec la loi fédérale sur le droit pénal administratif

En 2022, l'Administration fédérale des douanes changera de nom et s'appellera l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières. Ce changement est pris en compte dans le cadre de la présente révision partielle.

Art. 48b Report des droits d'émission, des certificats de réduction des émissions et des attestations non utilisés

Les droits d'émission au sens de l'art. 2, al. 3, et les certificats de réduction des émissions qui n'ont pas été utilisés en 2021 doivent pouvoir être reportés sans limitation sur la période allant de 2022 à 2024 (al. 1 et 2). Le report de droits d'émission sur la période postérieure à 2024 sera réglé dans la prochaine révision de loi sur le CO₂ pour cette période. Les attestations au sens de l'art. 7 obtenues au cours de la période allant de 2013 à 2021 qui n'ont pas été utilisées peuvent être reportées sans limitation sur la période allant de 2022 à 2024.

Art. 49b Disposition transitoire

Une minorité veut que le Conseil fédéral soit tenu de soumettre à l'Assemblée fédérale, jusqu'à fin décembre 2022, des propositions visant à respecter les objectifs de l'accord sur le climat. Le Conseil doit en outre être habilité à faire usage de sa compétence pour prendre des mesures, après consultation des milieux concernés.

3.2 Entrée en vigueur

Pour éviter un vide réglementaire, la présente prolongation de la loi sur le CO₂ doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Elle pourra vraisemblablement être adoptée par le Parlement au plus tôt durant la session d'hiver 2021. Compte tenu du délai

référendaire, la modification de la loi sur le CO₂ doit pouvoir entrer en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2022. La loi doit donc prévoir cette possibilité.

4 Conséquences

4.1 Conséquences sur les émissions de gaz à effet de serre

Sans la révision de la loi sur le CO₂, il n'y aura plus d'objectif de réduction juridiquement contraignant à partir de 2022. La prolongation de trois ans doit permettre de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 1,5 % supplémentaire par année par rapport à 1990. En 1990, année de référence, les émissions s'élevaient à 53,7 millions de tonnes d'éq.-CO₂. En valeur absolue, 1,5 % des émissions de 1990 équivalait à 0,8 million de tonnes d'éq.-CO₂. Cet objectif ne porte pas sur l'évolution des émissions mais concerne chaque année. Cette exigence correspond donc à une prestation de réduction cumulée de 8 millions d'éq.-CO₂¹⁴ sur la période allant de 2021 à 2024. À partir de 2022, au moins 75 % de cette prestation devra être réalisée en Suisse, soit 6 millions de tonnes d'éq.-CO₂.

Selon l'inventaire des gaz à effet de serre publié en avril 2021, les émissions se situaient en 2019 tout juste à 14 % en dessous de leur niveau de 1990. L'atteinte de l'objectif fixé pour 2020 n'est donc de loin pas garantie. Il faut s'attendre à ce que le secteur des transports manquera nettement son objectif (-10 %) et à ce que celui du bâtiment manquera le sien (-40 %). Le secteur de l'industrie n'atteindra pas non plus son objectif (-15 %) en raison de la nouvelle source de protoxyde d'azote découverte récemment dans une usine chimique. L'exploitant de cette usine s'est toutefois engagé à installer, d'ici à fin 2021, un catalyseur qui permettra de réduire ces émissions de 97 %. S'agissant des autres gaz à effet de serre générés par l'agriculture et les applications industrielles, la réduction réalisée jusqu'en 2020 devrait être inférieure aux exigences (-10 %).

En raison des délais courts et de la marge de manœuvre limitée pour adapter les mesures, la fixation d'objectifs sectoriels n'apporte qu'une faible plus-value. Le prochain projet de révision de la loi pour la période postérieure à 2024 montrera dans quelle mesure les objectifs sectoriels jusqu'en 2030¹⁵ proposés par le Conseil fédéral dans le cadre de la révision totale de l'ordonnance sur le CO₂ sont encore réalistes.

Durant la période allant de 2021 à 2024, les réductions doivent être réalisées notamment grâce à la reconduction des mesures prévues dans la loi sur le CO₂, aux adaptations proposées dans le cadre de la présente révision partielle et à d'éventuelles mesures dans d'autres secteurs à incidence climatique (politique énergétique ou agriculture, p. ex.). De plus, les progrès technologiques, réalisés indépendamment des mesures de politique climatique, apportent eux aussi une contribution.

¹⁴ Somme de 0,8 million en 2021 plus 1,6 million en 2022 (2x0,8 million) plus 2,4 millions en 2023 (3x0,8 million) plus 3,2 millions en 2024 (4x0,8 million)

¹⁵ Bâtiments : moins 65 %, transports : moins 25 %, industrie : moins 35 % et agriculture : moins 20 % d'ici à 2039 par rapport à 1990

Les progrès technologiques et la reconduction des mesures déjà décidées permettront de réaliser, d'ici à 2024, une réduction permettant d'atteindre 79 % de la valeur de 1990. Cette estimation s'appuie principalement sur le scénario « Poursuite de la politique énergétique actuelle » des nouvelles Perspectives énergétiques 2050+, à l'exception du secteur des transports, pour lequel les dernières hypothèses sur l'électrification du parc de véhicules tablent sur le scénario « ZÉRO base ». La valeur estimée tient en outre compte de la hausse de la taxe sur le CO₂ à 120 francs par tonne de CO₂ à partir de 2022, de la poursuite du Programme Bâtiments, des valeurs cibles applicables aux voitures de tourisme (95 g de CO₂ par km) ainsi qu'aux voitures de livraison et aux tracteurs à sellette (147 g de CO₂ par km), des mesures cantonales dans le domaine des bâtiments et des mesures de la Stratégie énergétique 2050 selon la législation actuelle. Les effets liés à l'échange de quotas d'émission (diminution annuelle de 2,2 % depuis 2021 de la quantité de droits d'émission disponibles) et l'installation d'un catalyseur pour les émissions de protoxyde d'azote nouvellement découvertes dans l'industrie chimique sont également pris en considération.

La reconduction jusqu'en 2024 d'un objectif implique une prestation de réduction cumulée sur la période allant de 2021 à 2024 de 8 millions de tonnes d'éq.-CO₂, dont au moins 6 millions par des mesures en Suisse. Compte tenu des progrès techniques et des mesures existantes, les émissions baisseront de près d'un million de tonnes d'éq.-CO₂ par année, à savoir de 4 millions de tonnes d'éq.-CO₂ sur les quatre ans. Il faudra donc encore réduire les émissions de 4 millions de tonnes d'éq.-CO₂ pour que les objectifs soient atteints d'ici à 2024. Les engagements de réduction couvrent aujourd'hui environ 1,6 million de tonnes d'éq.-CO₂. La diminution annuelle de 2 % exigée en contrepartie d'une prolongation permet une réduction de 30 000 tonnes d'éq.-CO₂ par année durant la période allant de 2022 à 2024. Environ 60 % des exploitants d'installations peuvent atteindre leur objectif d'émission sans que des mesures supplémentaires soient nécessaires¹⁶. Les éventuels nouveaux engagements de réduction sont compris dans l'effet de la hausse de la taxe sur le CO₂ car les exemptions dépendent aussi de la taxe économisée.

L'obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants constitue la seule possibilité de réaliser la prestation de réduction exigée durant la période allant de 2021 à 2024. Le potentiel nécessaire existe avec le droit actuel, qui limite la hausse à la pompe à 5 centimes par litre pour financer les mesures de compensation. Le taux de compensation total doit passer à 20 % à partir de 2022 ; au minimum 15 % des réductions doivent être réalisées en Suisse et au maximum 5 % peuvent l'être à l'étranger. Avec les mesures à l'étranger, l'objectif de 8 millions de tonnes d'éq.-CO₂ sera légèrement dépassé.

En raison de la possibilité de reporter une quantité illimitée d'attestations délivrées au cours de la période allant de 2013 à 2020, la compensation requise pour 2024 peut être réalisée sans qu'il soit nécessaire d'initier de nouveaux projets. En effet, les projets et programmes existants permettent de couvrir chaque année environ

¹⁶ Sur la base des données de suivi de 2020 en supposant que les émissions moyennes de CO₂ de la période allant de 2021 à 2024 correspondent aux émissions moyennes de CO₂ de la période allant de 2018 à 2020 et qu'aucune mesure supplémentaire n'est mise en œuvre.

1,2 million de tonnes d'éq.-CO₂. Les importateurs de carburants soumis à l'obligation de compenser fournissent une prestation située entre 0,5 et 0,6 million de tonnes d'éq.-CO₂ par an par le biais de la mise sur le marché de biocarburants.

Étant donné que les biocarburants apportent une contribution importante à la réduction des émissions de CO₂ du secteur des transports et qu'ils sont utilisés par les importateurs de carburants, le conseiller national Pierre-André Page a déposé une initiative parlementaire le 17 juin 2021, demandant que les allègements fiscaux limités à 2023 soient prolongés à fin 2030¹⁷. En effet, sans ces allègements, les coûts liés à la compensation seraient supérieurs à ceux prévus par la loi. Les importateurs de carburants pourraient compenser cette perte en 2024 par le biais d'attestations excédentaires.

La possibilité de réaliser des mesures également à l'étranger vise à générer une demande pour ce type de prestations de réduction et à inciter les pays hôtes potentiels à mener de tels projets ou programmes. Jusqu'à présent, la Suisse a conclu des accords bilatéraux avec le Pérou, le Ghana et le Sénégal. Elle a en outre signé une déclaration d'intention avec la Thaïlande et l'Islande. Les projets à l'étranger nécessitent une certaine durée de préparation, car l'objectif de réduction contraignant au plan international devant être atteint d'ici 2030 implique dès 2025 une ampleur dans la mise en œuvre largement supérieure à celle d'aujourd'hui. Cette situation découle du refus par le peuple de la révision totale de la loi sur le CO₂ le 13 juin 2021.

4.2 Conséquences financières et effet sur le personnel

Pour l'administration fédérale, la révision partielle de l'actuelle loi sur le CO₂ et la reconduction des instruments limités dans le temps n'impliquent aucun besoin en personnel supplémentaire dans l'immédiat par rapport à la situation actuelle, la prolongation des engagements de réduction s'effectuant de manière standardisée. Les nouvelles demandes attendues en 2022 (entre 200 et 300 selon des estimations basées sur l'expérience faite jusqu'à présent) peuvent elles aussi être traitées avec le personnel existant.

Une prolongation des engagements de réduction implique que les exploitants d'installations concernés et leurs conseillers devront déposer, d'ici à fin juin 2022, une demande de prolongation de leur engagement auprès de la Confédération et remplir leurs obligations en matière de suivi pour la période allant de 2022 à 2024. L'OFEV a conclu, avec l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC), organisme chargé de l'exécution, un contrat de plus de 500 000 francs par an pour le soutien apporté aux exploitants d'installations. L'Agence Cleantech Suisse (act) les soutient également, et ce sans incidence financière pour l'office. L'OFEV et l'OFEN devront néanmoins examiner si, et de quelle manière, les contrats-cadres conclus avec ces deux organismes actuellement chargés de l'exécution peuvent, du point de vue de la législation sur les marchés publics, être prolongés pour assurer le suivi des données de la période allant de 2022 à 2024. Ils devront également déterminer les coûts qu'une telle prolongation impliquerait. L'OFEN soutient par ailleurs les deux orga-

¹⁷ Iv. pa. Page 21.466. Diminution de CO₂ ou augmentation de prix pour les biocarburants

nismes, indépendamment de la révision de la loi sur le CO₂, à raison de 600 000 francs par an pour la mise en œuvre des conventions d'objectifs volontaires, du remboursement du supplément perçu sur le réseau et de l'article relatif aux gros consommateurs dans les cantons. Si le contrat n'est pas prolongé, cette somme sera divisée par deux à partir de 2022.

La prolongation des engagements de réduction pour trois années supplémentaires nécessite en outre une adaptation de l'outil informatique de la Confédération. L'OFEV définira également, parallèlement au contenu et à la forme de la demande de prolongation, l'application informatique à utiliser. Il est prévu d'adopter un processus de traitement électronique des données afin de limiter autant que possible la charge administrative.

4.3 Autres conséquences

4.3.1 Remboursement de la taxe sur le CO₂

Il est important pour l'économie que l'exemption de la taxe liée à des engagements de réduction soit prolongée sans interruption et poursuivie de manière standardisée. Sans révision de la loi sur le CO₂, la charge financière supplémentaire pour les entreprises ayant pris un tel engagement s'élèverait, avec un montant de la taxe sur le CO₂ de 120 francs, à 200 millions de francs. Les recettes supplémentaires issues de cette taxe seraient toutefois redistribuées de façon proportionnelle à la masse salariale AVS. Ce sont surtout les entreprises de services, qui émettent relativement peu de CO₂ par franc de salaire, qui en profiteraient.

S'agissant des activités de conseil des organisations privées telles que l'AEnEC et act, un vide réglementaire n'aurait pas de conséquences majeures. Les conventions d'objectifs conclues par les entreprises continueront de s'appliquer, même sans révision de la loi sur le CO₂, car la plupart des entreprises doivent respecter des engagements en vertu des articles cantonaux relatifs aux gros consommateurs ou dans le cadre du remboursement du supplément perçu sur le réseau. Les émissions annuelles continueront également d'être surveillées et de faire l'objet d'un rapport de suivi.

Dans le cas où l'engagement de réduction pour la période allant de 2022 à 2024 n'était pas poursuivi de manière standardisée, les activités de conseil supplémentaires nécessaires pourraient entraîner des charges accrues pour ces organisations.

4.3.2 Obligation de compenser les émissions de CO₂

Si le vide réglementaire relatif aux personnes soumises à l'obligation de compenser est évité, les détenteurs de projets de compensation pourront continuer d'amortir leurs investissements en vendant des attestations. La Fondation pour la protection du climat et la compensation de CO₂ (KliK), mandatée par la majorité des importateurs de carburants soumis à l'obligation de compenser, paie jusqu'à 150 francs par tonne d'éq.-CO₂, selon ses indications ; en 2020, les coûts moyens s'élevaient à 87 francs

par tonne d'éq.-CO₂¹⁸. Si l'obligation de compenser n'est pas prolongée, les exploitants de projets de compensation tributaires des recettes issues de la vente des attestations pourraient rencontrer des problèmes de liquidités si les personnes soumises à l'obligation de compenser ne peuvent plus acquérir d'attestations.

La possibilité, pour le Conseil fédéral, de déterminer le taux de compensation également en fonction de l'évolution des émissions de CO₂ dans le secteur des transports augmente encore la sécurité en matière d'investissement. Tel sera en particulier le cas si la nouvelle loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2024 n'aboutit pas ou aboutit avec du retard. Si l'obligation de compenser peut être reconduite indépendamment de l'inscription dans la loi d'un objectif de réduction, les importateurs de carburants soumis à l'obligation de compenser seront incités à réaliser des projets et des programmes supplémentaires.

Les consommateurs de carburants sont affectés par la répercussion des coûts liés à la compensation. En effet, l'augmentation perçue par les importateurs de carburants devrait s'élever à 1,9 centime par litre de carburant pour financer les projets – nouveaux et en cours – en Suisse et à l'étranger¹⁹. De nouveaux projets en Suisse ne seraient nécessaires qu'en vue de la période postérieure à 2024 en raison des attestations excédentaires.

La reconduction d'un objectif plus élevé pour la période postérieure à 2021 annule l'obligation de fournir les prestations de réduction exclusivement au cours de cette année. Dorénavant, les attestations excédentaires issues des années précédentes peuvent être reportées et prises en compte de façon illimitée. Il faut s'attendre à 6 millions d'attestations excédentaires au total. Cette plus grande flexibilité fait baisser les coûts de la compensation et réduit la probabilité de devoir payer des sanctions. Selon les calculs de KliK, le paiement de sanctions alimenterait la caisse générale de la Confédération à hauteur de 50 à 70 millions de francs si l'obligation de compenser en 2021 devait être remplie avec les seules attestations délivrées cette année-là.

Le fait qu'il est dorénavant nécessaire de remettre un droit d'émission ou une attestation internationale par tonne de CO₂ non compensée en lieu et place d'un certificat de réduction des émissions rend les sanctions plus sévères à cause de la différence de prix.

4.4 Mise en œuvre

4.4.1 Remboursement de la taxe sur le CO₂

Les objectifs des entreprises ayant pris un engagement de réduction ne seront pas renégociés en cas de prolongation de la loi sur le CO₂, mais maintenus de manière standardisée sur la base des objectifs convenus, ce qui limitera la charge d'exécution supplémentaire pour les entreprises et la Confédération.

¹⁸ Cf. KliK. Rapport annuel 2020

¹⁹ Hypothèse : coûts de la compensation par tonne d'éq.-CO₂ de 150 francs en Suisse et de 30 francs à l'étranger

L'objectif d'émission prolongé est calculé à partir du point de départ existant, sur la base de la trajectoire de réduction linéaire reconduite jusqu'à fin 2021. Les exploitants d'installations ayant un objectif d'émission doivent ainsi réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 2 % par an. Cette exigence peut être remplie par environ 60 % des exploitants d'installations sans mesures supplémentaires²⁰. Si un bilan avait été établi à fin 2020, à peine deux tiers des exploitants auraient respecté leur objectif d'émission. S'agissant de l'objectif fondé sur des mesures pour les petits émetteurs, la moitié des exploitants d'installations atteignent déjà la valeur cible sans devoir prendre de mesures supplémentaires. Si un bilan avait été établi à fin 2020, deux tiers des exploitants auraient respecté leur objectif d'émission.

Si aucun référendum n'est lancé, le délai relatif doit être fixé au 30 juin 2022 s'agissant du dépôt de la demande de prolongation de l'engagement de réduction. Comme les exploitants d'installations auront remis leurs données de suivi pour l'année 2021, ils seront en mesure d'estimer s'ils veulent prolonger de trois ans leur engagement ou y mettre un terme en 2021. Le contrôle du respect de l'engagement, dans le cas où celui-ci serait prolongé, sera effectué une seule fois fin 2024. En cas de renoncement à une prolongation, ce contrôle sera déjà effectué fin 2021.

Les dispositions en vigueur relatives à l'adaptation de l'objectif d'émission et de l'objectif fondé sur des mesures pour les exploitants d'installations en cours de changement seront quant à elles reprises telles quelles. À partir de l'année d'engagement 2022, les entreprises peuvent remettre une quantité limitée de droits d'émission en lieu et place de certificats de réduction des émissions. Comme jusqu'à présent, cette quantité ne doit pas dépasser 4,5 % des émissions de gaz à effet de serre.

4.4.2 Obligation de compenser les émissions de CO₂

La législation sur le CO₂ en vigueur exige que les importateurs de carburants fournissent, en 2021, une prestation de compensation de 12 %, soit entre 1,7 et 1,8 million de tonnes d'éq.-CO₂. Si le taux de compensation en Suisse durant la période allant de 2022 à 2024 était relevé à 15 %, il faudrait qu'un total de 8 millions d'attestations soit remis au cours de la période 2021 à 2024. Compte tenu des attestations qui n'ont pas encore été utilisées jusqu'à présent (correspondant à 6 millions de tonnes d'éq.-CO₂ selon les estimations), il faudrait réaliser en Suisse des réductions de l'ordre de 2 millions de tonnes d'éq.-CO₂ (à savoir 0,5 million de tonnes par an). Les projets et programmes existants couvrent 1,2 million de tonnes d'éq.-CO₂ par an. Il n'est donc pas nécessaire de réaliser de nouveaux projets pour remplir l'obligation de compenser d'ici à 2024. Ces derniers seraient toutefois nécessaires en vue de la reconduction de l'obligation de compenser jusqu'en 2030.

Les 5 % restants pour atteindre le taux de compensation de 20 % à partir de 2022 peuvent être réalisés à l'étranger. Durant la période allant de 2022 à 2024, cet objectif correspond au total à 2,1 millions de tonnes d'éq.-CO₂ et dépasse ainsi légèrement

²⁰ Sur la base des données de suivi de 2020 en supposant que les émissions moyennes de CO₂ de la période allant de 2021 à 2024 correspondent aux émissions moyennes de CO₂ de la période allant de 2018 à 2020 et qu'aucune mesure supplémentaire n'est mise en œuvre.

ment la quantité exigée pour respecter la trajectoire requise de moins 1,5 % par année.

Le Conseil fédéral peut dorénavant déterminer le taux de compensation jusqu'à un maximum de 40 % sans qu'une prolongation des objectifs définis dans la loi sur le CO₂ soit nécessaire ; il s'appuie pour cela sur l'évolution des émissions de CO₂ dans le secteur des transports.

En exploitant le potentiel technique des biocarburants (adjonction de 7 % de biodiesel et de 5 % de bioéthanol à des carburants fossiles), des réductions supplémentaires de 0,9 million de tonnes de CO₂ peuvent être obtenues. Si le potentiel technique des huiles végétales hydrotraitées, qui permet une adjonction au diesel pouvant aller jusqu'à 50 % tout en respectant les normes en vigueur, était exploité, la réduction pourrait atteindre 4 millions de tonnes de CO₂. Si les allègements fiscaux ne sont pas reconduits d'ici fin 2023, la législation actuelle ne permettra plus d'encourager le recours aux biocarburants à partir de 2024.

5 Relation avec le droit européen

La présente révision partielle de la loi sur le CO₂ est conforme au droit de l'UE.

6 Aspects juridiques

6.1 Entrée en vigueur avec effet rétroactif

Pour éviter un vide réglementaire, la révision partielle doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Étant donné que le présent projet doit encore être débattu au Parlement et compte tenu du délai référendaire, il ne pourra vraisemblablement pas entrer en vigueur à la date prévue. La révision partielle de la loi sur le CO₂ doit donc pouvoir entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022 avec effet rétroactif.

Exceptionnellement, la jurisprudence du Tribunal fédéral admet une rétroactivité défavorable lorsque certaines conditions sont remplies. La rétroactivité doit avoir été expressément prévue par l'acte législatif ou pour le moins clairement voulue. Elle doit être raisonnablement limitée dans le temps (elle ne devrait pas excéder une année) et justifiée par des motifs pertinents. Elle ne doit pas entraîner d'inégalités choquantes ou porter atteinte à des droits de tiers. Elle doit être justifiée par des intérêts publics prépondérants et ne doit pas porter atteinte à des droits acquis.

Comme déjà démontré, la révision totale de la loi sur le CO₂ aurait permis d'actualiser l'objectif de réduction à partir du 1^{er} janvier 2022. Suite au refus du projet lors de la votation populaire du 13 juin 2021, un objectif national de réduction contraignant fait défaut à compter de 2022. La présente révision partielle vise à introduire un tel objectif. Celui-ci permettrait notamment d'assurer le maintien de l'obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants fossiles, tout en évitant d'empêcher la mise sur le marché de biocarburants. La révision partielle de la loi sur le CO₂ doit en outre garantir que les exploitants d'installations qui se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (art. 31 ss de la loi sur le CO₂ en vigueur) puissent continuer de se faire exempter de la taxe sur le CO₂. Pour garantir ces objectifs, la présente révision partielle doit

entrer en vigueur sans interruption. La révision partielle de la loi sur le CO₂ doit donc entrer en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2022. Cette rétroactivité est donc justifiée par des motifs pertinents. Elle n'entraîne pas non plus d'inégalités choquantes, ne porte pas atteinte à des droits de tiers et est justifiée par les intérêts publics prépondérants (mesures de lutte contre le réchauffement climatique). Elle ne porte pas non plus atteinte à des droits acquis.

Dans l'hypothèse où ce projet de révision peut être adopté par le Parlement durant la session d'hiver 2021, il pourrait entrer en vigueur à la fin du délai référendaire début avril 2022, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2022. La rétroactivité serait donc raisonnablement limitée dans le temps. Les conditions applicables à la rétroactivité seraient donc remplies.

6.2 Constitutionnalité et légalité

Les art. 74 (Protection de l'environnement) et 89 (Politique énergétique) de la Constitution (Cst.) fournissent la base constitutionnelle sur laquelle se fonde la présente révision de la loi sur le CO₂. En vertu de l'art. 74 Cst., la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. L'art. 89 oblige quant à lui la Confédération à légiférer sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils. Elle favorise le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables. La loi sur le CO₂ vise à ce que les changements climatiques, qui représentent une atteinte nuisible ou incommode au sens de l'art. 74 Cst, soient enrayerés.

6.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

6.4 Frein aux dépenses

Les modifications de loi proposées n'engendrent pas de dépenses supplémentaires qui seraient soumises à la règle sur le frein aux dépenses.

6.5 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les normes importantes qui fixent des règles de droit.

6.6 Délégation de compétences législatives

L'art. 164, al. 2, Cst. dispose qu'une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Cst. ne l'exclue. La norme de délégation doit définir l'objet, l'étendue et les lignes directrices de la réglementation déléguée. Ces délégations de compétences législatives, qui dépassent la compétence générale d'exécution, sont détaillées ci-après.

Art. 3, al. 1^{bis}

Le Conseil fédéral peut fixer des objectifs intermédiaires pour atteindre l'objectif de réduction.

Art. 26, al. 2

La compétence de déterminer le taux de compensation entre 5 et 40 % telle que prévue par la loi est déléguée au Conseil fédéral. Ce dernier tient compte pour ce faire de l'atteinte de l'objectif de réduction au sens de l'art. 3 ou de l'évolution des émissions de CO₂ des transports. Il se voit en outre octroyer la compétence de déterminer la part des mesures de compensation devant être réalisées en Suisse.

Art. 31

L'art. 31, al. 1^{ter}, octroie au Conseil fédéral la compétence de fixer, au niveau de l'ordonnance, la date jusqu'à laquelle la demande de prolongation au sens de l'art. 31, al. 1^{bis}, peut être déposée. Cette disposition tient compte, à titre de précaution, de l'éventualité d'un référendum contre la présente révision partielle. En effet, si cette date était fixée par le législateur, elle ne pourrait pas être prolongée. Si un référendum devait aboutir, les entreprises ne seraient alors pas en mesure de respecter cette date.

L'art 31, al. 4, octroie au Conseil fédéral la compétence de fixer la proportion des émissions de gaz à effet de serre devant être réduites dans le cadre d'un engagement de réduction par la remise, jusqu'en 2021, de certificats de réduction et, à partir de 2022, de droits d'émission.

Art. 40c

En vertu de l'art. 40c, al. 1, 2^e phrase, le Conseil fédéral est habilité à désigner les procédures qui sont traitées électroniquement. Par dérogation aux art. 21a et 34, al. 1^{bis}, PA, les personnes participant à ces procédures peuvent avoir l'obligation de transmettre leurs écrits par voie électronique via les systèmes d'information et de documentation et de recevoir électroniquement des communications et des décisions sans leur consentement. Ainsi, la correspondance et la communication entre les parties s'effectuent directement dans les systèmes d'information et de documentation.

En vertu de l'art. 40c, al. 4, let i, le Conseil fédéral est habilité à désigner d'autres organes fédéraux ou personnes autorisés à avoir accès aux systèmes d'information et de documentation, pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement des tâches et au respect des obligations prévues par la loi.