



17.064

Message

**relatif à l'approbation des décisions 2009/1 et 2009/2 du
18 décembre 2009 amendant le Protocole de 1998 à la Convention
sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance,
relatif aux polluants organiques persistants**

du 18 octobre 2017

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation des décisions 2009/1 et 2009/2 du 18 décembre 2009 amendant le Protocole de 1998 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 octobre 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le Protocole de 1998 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants a été révisé en 2009 pour répondre à l'état de la science et de la technique. En adoptant ces modifications, la Suisse s'engage à limiter et à réduire davantage les émissions de polluants organiques persistants.

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. Les huit protocoles additionnels en vigueur ont tous été ratifiés par la Suisse.

Le protocole relatif aux polluants organiques persistants a été conclu le 24 juin 1998 à Aarhus (Danemark). Il a été ratifié par 26 parties, dont la Suisse le 14 novembre 2000. Il est entré en vigueur pour la Suisse le 23 octobre 2003.

Ce protocole vise à empêcher ou à réduire les émissions de certains polluants organiques persistants. Extrêmement toxiques et difficilement dégradables, ces derniers s'accumulent dans la chaîne alimentaire. Ils se déplacent dans l'atmosphère sur de longues distances et représentent une menace globale pour l'homme et l'environnement.

Contenu du projet

Si les émissions de polluants organiques persistants ont fortement reculé en Suisse et dans les pays voisins depuis 1990, le principe de précaution garde toute sa validité: vu leur nocivité, il convient de limiter ces substances autant que possible, afin de réduire les risques pour l'homme et l'environnement. Les exigences du protocole relatif aux polluants organiques persistants ont donc été adaptées à l'état de la science et de la technique, notamment par l'inscription de sept substances ou groupes de substances supplémentaires. Les parties, dont la Suisse, ont adopté les amendements au protocole le 18 décembre 2009.

En adoptant ces modifications, les parties s'engagent à limiter et à réduire davantage les émissions de polluants organiques persistants. La Suisse honore déjà les engagements qui en découlent.

La mise en œuvre des amendements n'implique pas d'obligations financières ou en personnel supplémentaires, ni pour la Confédération ni pour les cantons.

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 États membres. La formulation 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. Depuis, elle a été ratifiée par l'Union européenne (UE) et 50 pays, dont la Suisse le 6 mai 1983¹. Le texte de la convention est entré en vigueur pour la Suisse le 4 août 1983. Huit protocoles additionnels sont aujourd'hui en vigueur.

Le protocole relatif aux polluants organiques persistants, adopté le 24 juin 1998 à Aarhus (Danemark), a été ratifié par 26 parties, dont la Suisse le 14 novembre 2000². Il est entré en vigueur pour la Suisse le 23 octobre 2003.

Ce protocole a pour objet de lutter contre les rejets, les émissions et les fuites de certains polluants organiques persistants (POP), de les réduire ou d'y mettre fin. Les POP sont des substances chimiques particulièrement nocives, elles sont non seulement très toxiques, mais aussi difficilement dégradables. Elles peuvent ainsi s'accumuler dans l'environnement et dans la chaîne alimentaire, pour y perdurer pendant des générations. Se déplaçant dans l'atmosphère sur de longues distances, elles représentent une menace globale pour l'homme et l'environnement. Parmi leurs effets nocifs connus, on compte les perturbations endocriniennes, les troubles de la fertilité et de la reproduction, les dysfonctionnements du système immunitaire et les actions mutagènes ou cancérogènes.

Le protocole oblige les parties à mettre fin à la production et à l'utilisation de certains pesticides (p. ex. DDT³) et produits chimiques industriels (p. ex. PCB⁴), ou, le cas échéant, de les réserver à certaines applications. En outre, il s'agit de réduire les émissions annuelles totales de certains POP, qui se forment de manière non intentionnelle au cours de l'incinération des déchets ou de procédés industriels (p. ex. dioxines). Pour y parvenir, toute partie est tenue de garantir que les installations concernées appliquent les meilleures techniques disponibles (MTD) et respectent les valeurs limites d'émission prescrites. Par ailleurs, les POP doivent être transportés et éliminés de manière écologiquement rationnelle dès qu'ils deviennent des déchets.

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

² Protocole du 24 juin 1998 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants (RS **0.814.325**).

³ DDT = dichlorodiphényltrichloroéthane

⁴ PCB = polychlorobiphényles

Les obligations énoncées dans le protocole ont été pleinement transposées dans le droit suisse, notamment dans l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim)⁵, l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair)⁶ et l'ordonnance du 14 janvier 1998 sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques (OREA)⁷.

Si les émissions de POP ont fortement reculé en Suisse et dans les pays voisins depuis lors, le principe de précaution garde toute sa validité: il est indispensable de réduire le plus possible les émissions de ces substances pour limiter les risques que représentent leur ingestion avec la nourriture et l'inhalation de l'air ambiant pollué. Conformément à l'art. 10, par. 3, du protocole de 1998, les parties ont examiné dans quelle mesure les obligations énoncées dans le protocole sont suffisantes et ont l'efficacité voulue. En 2007, essentiellement sur la base des propositions formulées par l'UE, elles se sont mises d'accord pour entamer des négociations en vue de réviser le protocole.

1.2 Déroulement et résultat des négociations

La révision du protocole de 1998 visait à actualiser la liste des POP figurant dans le protocole, à permettre une meilleure adaptation du protocole aux futures évolutions technologiques et à faciliter l'adhésion de nouvelles parties au protocole modifié. Le 18 décembre 2009, à l'issue du processus de négociation, les parties réunies à la 27^e session de l'organe exécutif de la convention ont adopté par consensus les décisions 2009/1, 2009/2 et 2009/3 amendant le texte et les annexes du protocole, ainsi que la décision 2009/4 concernant l'actualisation du document d'orientation sur les MTD.

La décision 2009/3, qui modifie l'annexe V du protocole (détermination des MTD pour lutter contre les émissions de POP provenant des catégories de sources énumérées à l'annexe VIII du protocole) et qui abroge l'annexe VII (mesures recommandées pour réduire les émissions de POP provenant de sources mobiles), ne requiert pas de ratification par les parties. De même, la décision 2009/4, concernant l'adoption d'un document d'orientation sur les MTD pour lutter contre les émissions de POP, ne nécessite aucune ratification. En vertu de l'art. 14, par. 3, du protocole, les décisions 2009/1 et 2009/2, qui modifient le texte du protocole et ses annexes I, II, III, IV, VI et VIII, exigent en revanche une ratification par les parties.

⁵ RS 814.81

⁶ RS 814.318.142.1

⁷ RS 814.620

1.3 Aperçu des modifications du protocole

Les amendements au protocole concernent pour l'essentiel les points suivants:

1. Inscription de produits chimiques industriels (p. ex. agents ignifuges ou matériaux d'étanchéité) ou pesticides supplémentaires, compte tenu de critères de dégradabilité, de bioaccumulation, de transport sur de longues distances et de toxicité;
2. Actualisation des interdictions de production et d'utilisation, des restrictions applicables ainsi que des valeurs limites d'émission;
3. Flexibilité accrue pour les nouvelles parties d'Europe de l'Est, d'Asie centrale et du Caucase adhérant au protocole modifié, en particulier en ce qui concerne les délais d'application des valeurs limites d'émission et des MTD.

1.4 Appréciation

Directement concernée par les émissions des autres pays, la Suisse a tout intérêt à ce qu'un accord international permette de limiter efficacement la pollution atmosphérique en Europe. Elle approuve donc par principe la révision du protocole relatif aux POP. Les objectifs écologiques et sanitaires ainsi que les obligations énoncées dans le protocole révisé sont conformes aux dispositions légales suisses relatives à la protection de l'air et aux produits chimiques, en particulier celles de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁸, de l'OPair, de l'ORRChim et de l'OREA. La ratification par la Suisse du protocole révisé est un pas important en vue de sa mise en œuvre, qui nécessite la ratification par deux tiers des parties.

1.5 Consultation

Le Conseil fédéral a révisé l'OPair et l'ORRChim en 2015 afin, notamment, d'adapter à l'état de la science et de la technique les valeurs limites d'émission pour les installations industrielles et les exigences pour l'utilisation de substances et de groupes de produits qui présentent un danger potentiel pour l'homme et l'environnement. Grâce à ces révisions, le droit matériel de l'environnement en Suisse correspond déjà aux exigences du protocole modifié.

Ces révisions ont donné lieu à des procédures d'audition portant sur la législation en vigueur à l'époque⁹, qui ont permis d'atteindre le but de la procédure de consultation visé à l'art. 2 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹⁰. Vu qu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés

⁸ RS 814.01

⁹ Procédure d'audition concernant la modification de l'OPair du 26.9.2014 au 19.12.2014
Procédure d'audition concernant la modification de l'ORRChim du 26.9.2014
au 15.12.2014

¹⁰ RS 172.061

sont connues, il est possible de renoncer à une procédure de consultation conformément à l'art. 3a, al. 1, let. b, LCo.

1.6 Versions linguistiques de la modification du protocole

Les langues¹¹ de la modification du protocole sont l'anglais, le français et le russe.

2 Commentaire des dispositions du protocole modifié par les décisions

Art. 1: Cette modification permet aux nouvelles parties adhérant au protocole modifié d'appliquer les prescriptions concernant les installations nouvelles de manière flexible.

Art. 3: Les modifications apportées au par. 5 sont d'ordre rédactionnel et sont imposées par la décision de retirer de l'annexe V les descriptions de l'état de la technique pour les catégories d'installations industrielles concernées et de les publier dans un document d'orientation distinct.

Art. 13: La modification est une adaptation rédactionnelle découlant de l'abrogation de l'annexe VII.

Art. 14 et 16: Ces modifications concernent l'option de l'entrée en vigueur automatique des futures modifications des annexes I à IV, VI et VIII pour les parties ayant validé cette procédure. Compte tenu de la compétence qui lui est reconnue en vertu de la Constitution, le Conseil fédéral proposera cependant au Parlement de l'autoriser à utiliser, dans son instrument de ratification du protocole révisé, la possibilité offerte à l'art. 16 de faire une déclaration selon laquelle la Suisse approuvera les modifications à venir dans le cadre d'une procédure ordinaire de ratification, comme jusqu'ici.

Annexe I: Ces modifications sont conformes à l'ORRChim ou à l'OREA. Elles comprennent l'actualisation du régime d'application concernant l'abandon de la production et de l'utilisation de DDT, d'heptachlore, d'hexachlorobenzène et de PCB, ainsi que l'inclusion de dispositions pour les nouvelles substances ou les nouveaux groupes de substances qui suivent: l'hexachlorobutadiène, les tétra-, penta-, hexa- et heptabromodiphényléthers, le pentachlorobenzène, les sulfonates de perfluorooctane (SPFO), les naphthalènes polychlorés et les paraffines chlorées à chaîne courte (PCCC)¹².

¹¹ Décision 2009/1: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2010/CN.555.2010-Frn.pdf>
Décision 2009/2: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2010/CN.556.2010-Frn.pdf>

¹² Désignées par leur synonyme «alcanes en C10–C13, chloro-» dans l'ORRChim.

Annexe II: Ces modifications sont conformes à l'ORRChim ou à l'OREA. Elles comprennent l'actualisation des restrictions d'utilisation applicables au DDT, à l'hexachlorocyclohexane (HCH), aux PCB, aux SPFO et aux PCCC, en accord avec les modifications apportées à l'annexe 1.

Annexe III: La modification du par. 1 permet aux nouvelles parties d'Europe de l'Est, d'Asie centrale et du Caucase adhérant au protocole modifié de déterminer de manière plus flexible les délais d'application des valeurs limites d'émission et des MTD, ainsi que l'année de référence; cette modification n'est pas pertinente pour la Suisse. La modification du par. 3 concerne l'ajout des PCB à la liste des substances dont les émissions annuelles doivent rester inférieures au niveau de l'année de référence et être déclarées.

Annexe IV: Cette modification comprend l'actualisation des valeurs limites d'émission pour les dioxines et les furannes (PCDD/PCDF) provenant de certaines installations d'incinération des déchets ainsi que la définition de nouvelles valeurs limites d'émission pour les PCDD/PCDF provenant de l'industrie métallurgique; ces modifications sont conformes à l'OPair.

Annexe VI: Ces modifications permettent aux nouvelles parties d'Europe de l'Est, d'Asie centrale et du Caucase adhérant au protocole modifié de déterminer de manière plus flexible les délais d'application des valeurs limites d'émission et des MTD.

Annexe VIII: La modification du par. 1 est imposée par la décision de retirer de l'annexe V les descriptions de l'état de la technique pour les catégories d'installations industrielles concernées et de les publier dans un document d'orientation distinct. La modification du par. 2 concernant les installations d'incinération des déchets est conforme à l'OPair. L'inclusion de deux nouvelles catégories d'industries dans le tableau figurant dans le par. 3 est conforme à l'ORRChim.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération et les cantons

La mise en œuvre des amendements n'implique pas d'obligations financières ou en personnel supplémentaires, ni pour la Confédération ni pour les cantons. Les exigences en matière de «reporting» annuel sur les émissions et les immissions (concentrations dans l'air et dépôts dans les sols et les eaux) de POP sont inchangées. Les quelque 200 000 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, postes «Vollzug und Beratung saubere Luft» et «Vollzug UNECE Agreements»).

3.2 Conséquences économiques

Comme il a été précisé ci-dessus, les exigences – notamment les valeurs limites d'émission – énoncées dans le protocole modifié sont conformes aux dispositions suisses, en particulier celles de l'OPair, de l'ORRChim et de l'OREA. Les amendements au protocole n'ont donc pas de conséquences pour l'économie suisse.

3.3 Conséquences environnementales

Le protocole révisé contribuera à améliorer la qualité de l'air par une baisse des volumes de POP transportés par-delà les frontières. Il aura donc un impact positif sur la santé de la population et l'environnement.

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 2019¹³, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁴. Néanmoins, la mise en œuvre du protocole modifié s'impose du point de vue de la protection de l'environnement, d'autant qu'elle ne requiert pas l'adoption de lois fédérales et n'entraînera pas une adaptation des ordonnances pertinentes.

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

L'adoption des amendements au protocole est en adéquation avec la Stratégie fédérale de protection de l'air du 11 septembre 2009¹⁵, dans laquelle le Conseil fédéral confirme qu'il continuera de s'engager au niveau international en faveur de mesures efficaces de protection de l'air.

5 Relation avec d'autres conventions internationales

Le protocole modifié est conforme à la Convention de Stockholm du 22 mai 2001 sur les polluants organiques persistants (Convention-POP)¹⁶. Il comporte en outre des dispositions concernant les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) cancérigènes et des valeurs limites d'émission pour les dioxines et les furannes (PCDD/PCDF). De même, il est en adéquation avec la Convention de Bâle du

¹³ FF 2016 981

¹⁴ FF 2016 4999

¹⁵ FF 2009 5941

¹⁶ RS 0.814.03

22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination¹⁷. Il n'entre en conflit avec aucune autre convention internationale.

6 Relation avec le droit européen

L'UE ainsi que 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 majorité de ses États membres sont également parties au protocole relatif aux POP. La législation européenne en vigueur, essentiellement les règlements (UE) n° 756/2010¹⁸, 757/2010¹⁹ et 519/2012²⁰ de la Commission ainsi que la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles²¹, transpose pleinement les exigences prévues au titre des amendements au protocole.

Le 24 juin 2016, l'UE a notifié aux Nations Unies son acceptation des amendements au protocole relatif aux POP selon les décisions 2009/1 et 2009/2. Ses États membres sont tenus de les accepter également au niveau national.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral portant approbation des décisions 2009/1 et 2009/2 du 18 décembre 2009 amendant le Protocole de 1998 trouve sa base légale dans l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)²², selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. 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» (voir également art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration²³). Aucune délégation au Conseil fédéral n'étant prévue pour la révision du protocole, c'est à l'Assemblée fédérale qu'il incombe d'avaliser les modifications apportées.

17 RS 0.814.05

18 JO L 223 du 25.8.2010, p. 20

19 JO L 223 du 25.8.2010, p. 29

20 JO L 159 du 20.6.2012, p. 1

21 JO L 334 du 17.12.2010, p. 17

22 RS 101

23 RS 172.010

7.2 Référendum

Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., 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 sont soumis au vote du peuple. Conformément à l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²⁴, 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. L'art. 164, al. 1, Cst. prévoit quant à lui que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Les dispositions du nouveau protocole relatif aux POP visent à limiter la production et l'utilisation des POP et à réduire davantage les émissions de ces substances. Elles peuvent être qualifiées d'importantes en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. dans la mesure où la réduction des émissions est une disposition fondamentale relative aux droits et aux obligations des personnes (art. 164, al. 1, let. c, Cst.). En conséquence, l'arrêté fédéral portant approbation des modifications du protocole est sujet au référendum.

²⁴ RS 171.10