

04.024

Message

**concernant la ratification du protocole du 30 novembre 1999
à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière
à longue distance, de 1979, relatif à la réduction de l'acidification,
de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique**

du 19 mai 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral concernant la ratification du protocole du 30 novembre 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique.

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

19 mai 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le 6 mai 1983, la Suisse, membre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU), a ratifié la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (Convention de Genève). Des protocoles additionnels sont nécessaires pour concrétiser les objectifs fixés par cette convention-cadre.

Un 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) lors d'une session extraordinaire de l'Organe exécutif de la Convention, tenue au niveau ministériel. L'objectif du Protocole est de maîtriser et de réduire les émissions de soufre, d'oxydes d'azote, d'ammoniac et de composés organiques volatils provoqués par des activités humaines et susceptibles d'avoir des effets nocifs sur la santé, les écosystèmes naturels, les matériaux et les cultures du fait de l'acidification, de l'eutrophisation ou de la formation d'ozone troposphérique consécutives à un transport atmosphérique transfrontière à longue distance.

Les dispositions de base du Protocole, notamment les objectifs écologiques (charges critiques d'acidité et d'azote nutritif, niveaux critiques pour l'ozone) et les mesures de limitation des émissions polluantes, correspondent à la législation suisse actuelle en matière de protection de l'air et à la politique de lutte contre la pollution de l'air adoptée par le Conseil fédéral. Ces dispositions se fondent sur la loi fédérale sur la protection de l'environnement, la Stratégie de lutte contre la pollution de l'air du Conseil fédéral, concrétisée par l'ordonnance sur la protection de l'air, ainsi que les ordonnances concernant les exigences techniques requises pour les véhicules à moteur, mais aussi sur les programmes de politique agricole 2002 et 2007 basés sur la loi fédérale sur l'agriculture et les ordonnances y relatives. Le rapport du Conseil fédéral sur les mesures d'hygiène de l'air adoptées par la Confédération et les cantons fournit des renseignements détaillés sur l'état de la situation.

Les divers engagements contenus dans les annexes techniques de ce protocole en matière de limitation des émissions sont déjà en cours de réalisation en Suisse par la mise en œuvre des différentes ordonnances susmentionnées et ne nécessiteront donc pas de modification de loi ou d'ordonnance.

Selon les estimations actuelles et compte tenu des incertitudes quant aux projections en ce qui concerne le développement économique, et l'évolution des transports, de la consommation énergétique et de la politique agricole à l'horizon 2010, il apparaît que les plafonds nationaux d'émissions de l'annexe II du Protocole seront atteints par la Suisse grâce à la mise en œuvre des mesures déjà décidées.

28 Etats européens les Etats-Unis, le Canada et la Communauté européenne l'ont signé. Ce Protocole est une nouvelle étape importante vers la résolution du problème de la pollution atmosphérique sur le territoire de la CEE/ONU.

La Suisse a participé activement à l'élaboration du protocole, dont la mise en œuvre apportera une amélioration considérable de la qualité de l'air ces prochaines années en Suisse et en Europe, c'est une première étape vers le respect des objectifs écologiques destinés à protéger la santé humaine, les matériaux et les écosystèmes.

Message

1 Généralités

1.1 Le point de la situation

1.1.1 Aspects scientifiques et problèmes en relation avec l'acidification, l'eutrophisation et l'ozone troposphérique

Depuis la fin des années 80, des efforts considérables ont été fournis au sein de la Convention CEE/ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance en vue de caractériser la sensibilité des écosystèmes par rapport aux effets de la pollution à longue distance. De ces efforts est née la stratégie dite des «niveaux/charges critiques». Les «niveaux» et les «charges critiques» désignent les seuils de pollution pour les concentrations et les dépôts de polluants atmosphériques en dessous desquels, selon les connaissances actuelles, il n'y a pas d'effets nocifs pour les écosystèmes sensibles. Lorsque l'on connaît ces seuils, il est possible d'harmoniser les stratégies de réduction de la pollution atmosphérique à longue distance en fonction de ces seuils.

La définition des «niveaux/charges critiques» recouvre celle des valeurs limites d'immission telle qu'elle figure dans la loi suisse du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01). La stratégie susmentionnée constitue donc une approche internationale basée sur les effets, poursuivie en Suisse par la LPE et l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair, RS 814.318.142.1) depuis le milieu des années 80. C'est pourquoi la Suisse a participé activement à la mise sur pied de la stratégie des «niveaux/charges critiques» et a surtout collaboré étroitement avec l'Autriche, l'Allemagne et l'Italie à la caractérisation de la sensibilité de l'espace alpin aux rejets de polluants acidifiants et eutrophisants.

Les problèmes en relation avec ces dépôts et les concentrations excessives d'ozone ne peuvent se résoudre uniquement par des mesures nationales. Une procédure harmonisée sur le plan international est nécessaire. Pour protéger ses écosystèmes sensibles contre les dépôts et les concentrations excessives, la Suisse a besoin d'accords internationaux comportant des engagements de réduction des émissions les plus contraignants possible.

Les travaux suisses relatifs aux charges et niveaux critiques ont clairement démontré que les seuils critiques pour les forêts, les cultures agricoles et les lacs alpins sont dépassés en de nombreux endroits, et parfois fortement.

Le Protocole est donc basé sur une évaluation approfondie des *risques pour la santé humaine et l'environnement* résultant des dépôts excessifs de polluants acidifiants et azotés, de même que des concentrations trop élevées d'ozone. En effet, malgré les améliorations enregistrées en Suisse et dans d'autres pays, le problème des effets néfastes liés à la pollution atmosphérique reste préoccupant. Grâce à l'utilisation de modèles de simulation numérique mettant en jeu l'origine et les récepteurs de la pollution, il a été possible de procéder à une optimisation des besoins de réduction des émissions en vue de minimiser les coûts et d'accroître l'efficacité des interventions.

En ce qui concerne l'*acidification*, ce sont de grandes surfaces qui reçoivent des dépôts de soufre et de composé azotés, – sous forme d'oxydes d'azote ou de dérivés de l'ammoniac – en quantités excessives sur les sols, la végétation et les eaux. Dans les lacs et les rivières situés sur des roches mères cristallines, l'acidification affecte tout particulièrement la chimie et la biologie des eaux, ainsi que les poissons. Dans les sols forestiers, des dépôts qui dépassent les charges critiques peuvent provoquer un déséquilibre des éléments nutritifs ou la libération de métaux toxiques présents. La fertilité de ces sols diminue et la vitalité des plantes est affectée. Les régions particulièrement sensibles à l'acidification se trouvent en Scandinavie, en Ecosse et dans les Alpes.

En ce qui concerne l'*eutrophisation*, ce sont les apports excessifs de composés azotés – sous forme d'oxydes d'azote ou de composés de l'ammonium – qui provoquent des pertes au niveau de la biodiversité des espèces et une résistance amoindrie de la végétation, spécialement des arbres, face à certains facteurs de stress, tels que le gel, la sécheresse, les insectes parasites, et diminue la résistance au vent. En outre, certains écosystèmes comme les hauts-marais sont très sensibles aux apports excessifs d'azote qui perturbent la flore responsable de la formation des tourbières. Enfin, le lessivage des nitrates dans les sols entraîne une augmentation de leur concentration dans les nappes phréatiques.

En ce qui concerne l'*ozone troposphérique*, les concentrations enregistrées actuellement durant l'été sont encore susceptibles de provoquer des irritations des yeux et de la gorge, des crises d'asthme, et de restreindre les fonctions des voies respiratoires. De plus, une augmentation des cas d'hospitalisation et des décès a été observée à la suite de concentrations épisodiques excessives d'ozone, conjointement à celles d'autres polluants tels que les particules fines. De même, la végétation, aussi bien les cultures que les arbres, est affectée. La vitalité de ces plantes et leur croissance sont réduites. Finalement, il y a également les matériaux, notamment les peintures et les matières synthétiques, qui sont dégradés par l'ozone. Seul un effort de réduction des émissions de précurseurs (oxydes d'azote et composés organiques volatils) sur l'ensemble de l'Europe permettra de résoudre le problème causé par les concentrations excessives d'ozone estival.

1.1.2 Situation en Suisse

Les dispositions de base du Protocole, notamment les objectifs écologiques (charges critiques d'acidité et d'azote nutritif, niveaux critiques pour l'ozone) et les mesures de limitation des émissions polluantes, correspondent à la législation suisse actuelle en matière de protection de l'air, qui se fonde elle-même sur les dispositions de:

- la loi fédérale sur la protection de l'environnement (RS 814.01);
- la Stratégie de lutte contre la pollution de l'air (FF 1986 III 253) du Conseil fédéral;
- l'ordonnance sur la protection de l'air (Opair; RS 814.318.142.1), l'Ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (OCOV; RS 814.013.21), l'Ordonnance sur la taxe d'incitation sur l'huile de chauffage «extra-légère» d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 pour cent (OHEL; RS 814.013.22), concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV; (RS 741.41) ainsi que l'ordonnance concer-

nant les exigences techniques requises pour les voitures automobiles de transport et leurs remorques (OETV 1; RS 741.412), l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les tracteurs agricoles (OETV 2, RS 741.413), l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les motocycles, quadricycles légers à moteur, quadricycles à moteur et tricyles à moteur (OETV 3; RS 741.414), et l'ordonnance sur les émissions de gaz d'échappement des cyclomoteurs (OEV 4; RS 741.435.4);

- les programmes de politique agricole 2002 et 2007 basés sur la loi fédérale sur l'agriculture (RS 910.1) et les ordonnances y relatives, notamment l'ordonnance sur les paiements directs dans l'agriculture (RS 910.13).

Le rapport du Conseil fédéral du 23 juin 1999 sur les mesures d'hygiène de l'air adoptées par la Confédération et les cantons fournit des renseignements détaillés sur l'état de la situation et les besoins de réduction supplémentaires (FF 1999 6983).

Toutes ces ordonnances permettent de limiter les émissions d'oxydes d'azote, d'ammoniac ou de composés organiques volatils, en provenance des sources stationnaires industrielles et artisanales, des chauffages, des produits contenant des solvants, et de réduire les émissions des véhicules et de l'agriculture. Les limitations des émissions qui figurent dans les annexes techniques du Protocole sont similaires aux valeurs limites d'émissions applicables en Suisse. Il ne sera donc pas nécessaire de modifier des lois ou des ordonnance pour mettre en oeuvre le Protocole.

En ce qui concerne l'agriculture, il s'agira de faire preuve d'un engagement accru de la Confédération et des cantons dans le domaine de la fumure, de l'exploitation du sol et de la protection de l'air conformément au rapport du Conseil fédéral du 21 mai 2003 (ad 94.3005), intitulé «Réduction des risques environnementaux liés aux engrais et aux produits phytosanitaires» (cf. FF n° 26, 2003, pp. 4332 à 4340). Les mesures applicables dans le cadre des prescriptions légales en vigueur dans le domaine de l'environnement et de la politique agricole sont les suivantes:

- a) dans les régions vulnérables en particulier, adaptation de la fumure et de l'utilisation des sols aux potentiels de production des exploitations;
- b) application de la limitation préventive des émissions selon l'OPair afin de diminuer les émissions d'ammoniac provenant de l'agriculture, et mise en œuvre des plans de mesures cantonaux visés par l'OPair pour réduire les charges polluantes excessives d'azote.

1.1.3 Conditions-cadres internationales

La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance a été signée le 13 novembre 1979 lors de la Conférence des ministres de l'environnement des Etats membres de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU) qui s'est tenue à Genève. Depuis lors, 48 pays et la Communauté européenne l'ont ratifiée, dont la Suisse le 6 mai 1983 (RS 0.814.32). La Convention est entrée en vigueur le 16 mars 1983.

Par la suite, sept protocoles additionnels ont été élaborés. Il s'agit:

- du Protocole EMEP relatif au programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques (Genève 1984);

- du Protocole relatif à la réduction des émissions de soufre de 30 % (Helsinki 1985);
- du Protocole relatif à la stabilisation des émissions d'oxydes d'azote (Sofia 1988);
- du Protocole relatif à la réduction des émissions de composés organiques volatils de 30 % (Genève 1991);
- du Protocole relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre (Oslo 1994);
- du Protocole relatif aux polluants organiques persistants (Aarhus 1998); et
- du Protocole relatif aux métaux lourds (Aarhus 1998).

La Suisse a ratifié ces Protocoles et respecte les engagements qu'ils contiennent.

Un nouveau 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) lors d'une session extraordinaire de l'organe exécutif de la Convention, tenue au niveau ministériel. 28 Etats européens, la Communauté européenne, les Etats-Unis et le Canada l'ont signé. Ce Protocole est une nouvelle étape importante vers la résolution du problème de la pollution atmosphérique sur le territoire de la CEE/ONU.

1.2 Déroutement des négociations

Du fait que les mêmes polluants (soufre, oxydes d'azote, ammoniac et composés organiques volatils) peuvent contribuer à plusieurs effets néfastes affectant simultanément aussi bien la santé humaine que la végétation ou les sols, il a été décidé de suivre une approche intégrée pour optimiser les taux de réduction des émissions nécessaires. Le modèle à grande échelle de l'EMEP (programme concerté de surveillance continue et d'évaluation en Europe) et les «modèles d'évaluation intégrée», mis en place dans le cadre de la Convention en vue de décrire la dispersion et le dépôt des polluants, ont utilisé les cartes de sensibilité des écosystèmes couvrant la totalité du territoire de la CEE/ONU pour développer des scénarios de réduction des émissions basés sur les effets et optimisant les coûts.

Les négociations ont débuté en 1994 lorsque le Groupe de travail des stratégies a été mandaté pour élaborer un projet de Protocole. D'autres organes de la Convention (Groupe de travail des effets, Groupe de travail des techniques de réduction, EMEP, Equipe spéciale sur la modélisation intégrée) ont fourni des éléments et les bases appropriées pour les négociations en vue de rédiger le projet et ses annexes techniques. Des représentants de l'administration et des milieux scientifiques suisses ont participé activement aux travaux qui se sont terminés en septembre 1999.

Le Protocole a été rédigé de manière qu'il soit applicable par l'ensemble des pays de la CEE/ONU, y compris au Canada et aux Etats-Unis.

2 Partie spéciale: contenu du Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique

2.1 Objectif et obligations fondamentales

L'objectif du Protocole est de maîtriser et de réduire les émissions de soufre, d'oxydes d'azote, d'ammoniac et de composés organiques volatils provoqués par des activités humaines et susceptibles d'avoir des effets nocifs sur la santé, les écosystèmes naturels, les matériaux et les cultures du fait de l'acidification, de l'eutrophisation ou de la formation d'ozone troposphérique consécutives à un transport atmosphérique transfrontière à longue distance.

2.1.1 Réduction des émissions

Les Parties sont tenues de réduire leurs émissions à un niveau négocié sur la base des résultats des modèles intégrés afin de réduire au moindre coût les effets néfastes pris en considération. Du fait de la sensibilité variable des écosystèmes et du niveau différent des émissions dans chaque pays, il en résulte que des pourcentages différents de réduction sont fixés. Les plafonds nationaux d'émissions qui devront être atteints par la Suisse en 2010 figurent à l'annexe II du protocole et sont indiqués dans le tableau ci-dessous:

Plafonds nationaux d'émissions pour la Suisse à atteindre au plus tard en 2010

Soufre	Oxydes d'azote	Ammoniac	Composés organiques volatils
26 000 tonnes	79 000 tonnes	63 000 tonnes	144 000 tonnes

Selon les estimations actuelles et compte tenu des incertitudes quant aux projections en ce qui concerne le développement économique et l'évolution des transports, de la consommation énergétique et de la politique agricole, à l'horizon 2010, il apparaît que les plafonds nationaux d'émissions de l'annexe II seront atteints par la Suisse grâce à la mise en œuvre progressive des mesures déjà décidées.

Il y a lieu de préciser que de tels plafonds nationaux d'émissions (légèrement plus sévères que ceux du protocole de Göteborg) ont également été adoptés pour les mêmes polluants dans le cadre de la Directive européenne 2001/81/CE et sont déjà entrés en vigueur le 27 novembre 2001 pour les quinze Etats-membres. Cela correspond à des taux de réduction pour l'ensemble de la Communauté européenne (UE 15) très similaires à ceux de la Suisse.

Pourcentages de réduction par rapport à 1990

	Soufre	Oxydes d'azote	Ammoniac	Composés organiques volatils
Situation actuelle en Suisse	51 %	45 %	env. 15 % ^a	50 %
En Suisse jusqu'en 2010 selon les engagements du Protocole	40 %	52 %	13 %	51 %
Communauté européenne (UE15) jusqu'en 2010 selon les engagements du Protocole	75 %	49 %	15 %	57 %

^a Inventaire détaillé en cours d'élaboration

Pour atteindre ces niveaux d'émissions, chaque Partie est tenue d'appliquer les meilleures techniques disponibles afin de réduire ses émissions annuelles totales de chacun des polluants. Des valeurs limites d'émission seront appliquées, selon le calendrier spécifié à l'annexe VII, aux grandes sources stationnaires (annexes IV, V et VI) et aux nouvelles sources mobiles (annexe VIII). En ce qui concerne la réduction des émissions d'ammoniac en provenance de l'agriculture, les mesures seront prises en application de l'art. 3, par. 8, telles que précisées à l'annexe IX. Il s'agit entre autre que chaque Partie publie, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du Protocole à son égard, un code indicatif des bonnes pratiques agricoles pour lutter contre les émissions d'ammoniac.

Par ailleurs, toutes les Parties ont la possibilité d'appliquer des stratégies différentes de réduction des émissions pour chacun des points mentionnés ci-dessus, pour autant qu'elles aboutissent à des niveaux d'émission équivalents à l'application des valeurs limites spécifiques. Cette équivalence devra être démontrée dans le cadre des rapports périodiques exigés par l'art. 7.

2.2 Autres obligations

Conformément à l'art. 9, un Comité d'application est chargé d'examiner périodiquement si le présent Protocole est bien appliqué et si les Parties s'acquittent de leurs obligations. Chaque pays est tenu d'enregistrer et de communiquer annuellement ses émissions nationales, les résultats des mesures de concentrations et de dépôts des différents polluants traités dans le Protocole, conformément aux art. 6, al. 2, et 7, al. 1. Il s'agira à l'avenir d'assurer encore mieux le contrôle de suivi, ainsi que l'évolution à la baisse des émissions de polluants dans les différents pays.

Les Parties procéderont à des révisions régulières des obligations contenues dans le Protocole. A la vue des conclusions de cette révision, l'organe exécutif fixera les modalités afin d'entreprendre des négociations sur les nouvelles mesures appropriées pour réduire les émissions (référence aux art. 3, al. 12, et 10) en vue de respecter les charges et niveaux critiques.

2.3

Impact sur la santé et les écosystèmes résultant des réductions d'émissions

Selon des simulations numériques, les niveaux des charges résultant de la réduction des émissions entraînera une amélioration substantielle de la protection des écosystèmes sensibles et de la santé humaine. Le tableau ci-dessous indique l'évolution en Suisse en 2010 par rapport à l'année de référence (1990). Ces améliorations ne pourront évidemment être atteintes que si toutes les Parties opèrent les réductions prévues.

Etat de la situation en Suisse	Surface des écosystèmes non protégés contre	
	l'acidification	l'eutrophisation
En 1990	40 à 50 %	90 à 95 %
En 2010	10 à 15 %	60 à 70 %

A la vue du tableau ci-dessus, on peut constater une très nette amélioration de la situation en ce qui concerne l'acidification. Cela est dû à la réduction déjà opérée dans le cadre des deux premiers Protocoles sur le soufre (Helsinki 1985 et Oslo 1994) et aux réductions supplémentaires dues au Protocole de Göteborg. En ce qui concerne l'eutrophisation, les résultats sont moins spectaculaires car on commence seulement à réduire, au niveau international, les émissions d'ammoniac. Les réductions prévues jusqu'en 2010 sont donc une première étape en vue d'atteindre les objectifs écologiques.

En outre, les réductions prévues des émissions d'oxydes d'azote et de composés organiques volatils permettront également d'améliorer considérablement la situation en ce qui concerne les charges excessives en ozone, mais ne suffiront toutefois pas à respecter les niveaux critiques, correspondant aux critères de qualité de l'air en vigueur.

2.4

Réductions supplémentaires des émissions nécessaires au-delà de 2010

Des réductions supplémentaires des émissions polluantes (NO_x , NH_3 et COV), en Suisse et en Europe, seront nécessaires pour atteindre les objectifs écologiques et sanitaires (charges critiques d'acidité et d'azote nutritif, niveaux critiques pour l'ozone et les fines particules respirables). Il feront l'objet de nouvelles négociations en vue de l'adoption de protocoles supplémentaires qui seront mis en œuvre au-delà de 2010. Un potentiel considérable de réduction de ces émissions est encore disponible, en particulier pour les gaz d'échappement des véhicules à moteur, des machines de chantier et des tracteurs agricoles. Ces efforts se poursuivront en harmonie avec l'Union européenne (renforcement des normes EURO selon les niveaux techniques les plus avancés). Il s'agit aussi d'adapter l'OPair à l'état actuel de la technique. Ceci n'est pas l'objet du présent protocole qui est actuellement soumis à la procédure de ratification et qui sera mis en œuvre grâce aux mesures déjà adoptées en Suisse.

3 Conséquences financières et effets sur le personnel

Le présent Protocole n'implique pas d'engagement supplémentaire sur le plan du personnel ou des crédits informatiques pour la Confédération et les cantons. Par contre, les obligations en matière d'inventaires d'émissions et de communication annuelle des données nationales nécessiteront l'actualisation régulière de la banque de données EMIS, mise en place par le DETEC (OFEFP), et la prolongation des travaux y relatifs. D'autres activités en matière de surveillance, de contrôle de suivi et d'informations à communiquer (cf. art. 6, al. 2 et 7, al. 1) seront nécessaires de façon à établir une documentation précise sur les immissions (concentrations et dépôts), l'impact des mesures de réduction des émissions adoptées et l'évaluation de leurs effets sur la santé humaine et les écosystèmes. Globalement, ces travaux supplémentaires résultant des obligations contenues dans le protocole entraîneront des frais de l'ordre de 400 000 francs par an, à la charge du budget du DETEC (OFEFP).

4 Conformité au Programme de la législature

Le projet était annoncé dans le Programme de la législature 1999–2003 (FF 2000 2226). Le dossier n'a toutefois pas pu être soumis dans les délais en raison d'un retard imprévu lors de la traduction du protocole en allemand, effectuée conjointement avec l'Allemagne, l'Autriche, le Liechtenstein et la Commission européenne. Le projet n'a pas été répété dans le Programme de la législature 2003–2007, du fait qu'il était déjà en cours.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de la CEE/ONU est une convention-cadre. Cela signifie que des accords additionnels sous forme de protocoles sont nécessaires pour réaliser les objectifs de la Convention.

Le Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, qui constitue un accord de limitation des émissions, n'entre pas dans le champ d'application de l'art. 39, al. 2, de la loi sur la protection de l'environnement (délégation de compétences), raison pour laquelle le Conseil fédéral n'est pas en mesure de l'approuver de sa propre compétence. Cet accord a été conclu sur la base de l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.), selon lequel la Confédération est autorisée à conclure des traités avec l'étranger. La compétence de l'Assemblée fédérale se fonde sur l'art. 166, al. 2, Cst.

Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3 Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum facultatif s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). Le présent Protocole ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et il peut être dénoncé à tout moment à l'expiration d'un délai de cinq ans commençant à courir dès son entrée en vigueur (art. 18).

Reste à savoir si le Protocole contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si sa mise en œuvre exige l'édiction de lois fédérales. Elle n'exige pas d'édicter des lois fédérales, car la loi sur la protection de l'environnement, la loi sur l'agriculture et la loi sur la circulation routière (dispositions sur les gaz d'échappement) contiennent les bases permettant de s'acquitter des principales obligations prévues par le Protocole. En l'état actuel des connaissances, les objectifs du Protocole peuvent d'ailleurs être atteints grâce aux mesures déjà prises en vertu des ordonnances en vigueur. Il ne sera donc pas non plus nécessaire de procéder à des adaptations au niveau des ordonnances. Il faut donc examiner si le Protocole contient des dispositions importantes fixant des règles de droit. Par dispositions fixant des règles de droit, il faut entendre, selon l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS 171.10), les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Est qualifiée d'importante, à la lumière de l'art. 164 Cst., la prescription dont l'objet devrait être réglé sous la forme d'une loi. Selon le Protocole, le principal engagement des Etats est de veiller à ce que les émissions de certains polluants soient réduites dans une certaine mesure dans un délai donné. Même si les Parties disposent d'une certaine marge de manœuvre pour s'acquitter de leurs obligations, les objectifs sont définis de manière concrète et détaillée. Plusieurs mesures techniques sont également fixées en détail (annexe VIII) et constituent un engagement direct pour certaines personnes. Si ces obligations étaient fixées par le droit national, elles devraient être édictées sous la forme d'une loi. Il s'agit donc de dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. Il résulte de ce qui précède que le Protocole de Göteborg doit être soumis au référendum facultatif.

5.2 Relation avec le droit européen

La Communauté européenne est Partie à la Convention CEE/ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Elle a participé très activement aux négociations aux côtés de ses quinze pays membres. Elle a ratifié le présent Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique le 23 juin 2003. La ratification du protocole par la Suisse est donc en principe compatible avec le droit européen.

