



16.072

Message

concernant l'approbation des modifications apportées en 2012 au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif aux métaux lourds

du 26 octobre 2016

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le message concernant l'approbation des modifications apportées en 2012 au Protocole de 1998 à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif aux métaux lourds.

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

26 octobre 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération,
Walter Thurnherr

Condensé

Le Protocole de 1998 à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif aux métaux lourds, a été adapté en 2012 pour répondre à l'état de la technique. En adoptant ces modifications, la Suisse s'engage à réduire davantage ses émissions de métaux lourds – en particulier de plomb, de cadmium et de mercure.

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 en vigueur ont tous été ratifiés par la Suisse.

Le Protocole relatif aux métaux lourds a été adopté le 24 juin 1998 à Aarhus (DK). Il a été ratifié par 30 pays, dont la Suisse, le 14 novembre 2000 (RS 0.814.326), ainsi que par l'Union européenne (UE). Il est entré en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 2003. Ce protocole vise la réduction et la surveillance des émissions de métaux lourds, dont l'accumulation dans les sols et la chaîne alimentaire peut avoir des conséquences néfastes pour l'homme et l'environnement.

Contenu du projet

Si les émissions de métaux lourds ont fortement reculé en Suisse et dans les pays voisins depuis 1990, le principe de précaution garde toute sa validité: vu leur toxicité, il convient de les limiter aussi strictement que le permettent l'état de la technique et les conditions opérationnelles et pour autant que cela soit économiquement supportable. Le Protocole relatif aux métaux lourds a été adapté pour répondre à l'état de la technique. Les amendements du texte et de ses annexes ont été adoptés le 13 décembre 2012 par les États parties.

En adoptant ces modifications, la Suisse s'engage à réduire davantage ses émissions de métaux lourds, en particulier de plomb, de cadmium et de mercure. Les nouvelles exigences posées dans le protocole sont conformes aux dispositions légales suisses relatives à la protection de l'air et aux produits chimiques.

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 pays 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. 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 métaux lourds, adopté le 24 juin 1998 à Aarhus (DK), a été ratifié par l'UE et 30 pays, dont la Suisse le 14 novembre 2000². Il est entré en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 2003.

Le Protocole relatif aux métaux lourds vise la réduction et la surveillance des émissions de métaux lourds, en particulier de plomb, de cadmium et de mercure. Ces substances, qui peuvent se déplacer dans l'atmosphère sur de longues distances, sont très nocives pour l'homme et l'environnement: elles s'accumulent dans la chaîne alimentaire et dans les écosystèmes (phénomène de bioaccumulation), nuisent à la fertilité des sols et sont quasiment impossibles à éliminer. Le plomb peut ainsi perturber la formation du sang et le développement des enfants. Le cadmium, cancérigène, est toxique pour les plantes et les micro-organismes. Quant à la nocivité du mercure pour l'homme, les plantes et les micro-organismes, elle n'est plus à démontrer.

Le protocole oblige les parties à recourir aux meilleures techniques disponibles (MTD) pour des catégories données de sources d'émissions, et à définir des seuils d'émissions pour les principales sources fixes. Les parties s'engagent ainsi à tenir et à mettre à jour des inventaires pour leurs émissions de plomb, de cadmium et de mercure, à éliminer le plomb des carburants et à réduire la concentration de mercure dans les piles alcalines. Elles sont par ailleurs tenues de mettre en œuvre des mesures de réglementation pour d'autres produits contenant du mercure, y compris les appareils de mesure. Les obligations fixées dans le protocole ont été entièrement transposées dans le droit suisse, notamment dans l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair)³ et l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim)⁴.

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

² Protocole du 24 juin 1998 à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif aux métaux lourds (RS **0.814.326**).

³ RS **814.318.142.1**

⁴ RS **814.81**

Si les émissions de métaux lourds ont fortement reculé en Suisse et dans les pays voisins depuis 1990, le principe de précaution garde toute sa validité: vu leur toxicité, il convient de les limiter aussi strictement que le permettent l'état de la technique et les conditions opérationnelles et pour autant que cela soit économiquement supportable. Les parties étant tenues d'examiner dans quelle mesure les obligations énoncées dans le protocole sont suffisantes et ont l'efficacité voulue (art. 10, al. 3 du protocole), elles ont décidé d'engager des négociations pour modifier le protocole.

1.2 Déroulement et résultat des négociations

La révision du protocole visait à tenir compte des avancées technologiques depuis l'adoption du texte en 1998, à permettre une meilleure adaptation du protocole aux évolutions technologiques futures et à faciliter l'adhésion au protocole de pays ayant amorcé leur transition vers l'économie de marché.

La Suisse a activement contribué à la révision du protocole. À l'issue du processus de négociation, les parties réunies à la 31^e session de l'organe exécutif de la convention ont adopté par consensus les décisions 2012/5 et 2012/6 amendant le texte et les annexes II à VI du protocole, ainsi que la décision 2012/7 concernant l'élaboration d'un document d'orientation sur les MTD pour lutter contre les émissions de métaux lourds et leurs composés. La décision 2012/6, qui modifie l'annexe III du protocole portant sur les meilleures techniques disponibles pour lutter contre les émissions de métaux lourds, ne nécessite pas de ratification par les parties. Les amendements de l'annexe III ont été communiqués aux parties le 9 janvier 2014 conformément à l'art. 13, al. 4 du protocole et sont entrées en vigueur le 11 octobre 2013. De même, la décision 2012/7 concernant l'élaboration du document d'orientation ne requiert aucune ratification. En vertu de l'art. 13, al. 3, du protocole, la décision 2012/5, qui modifie le texte du protocole et ses annexes II, IV, V et VI, exige en revanche une ratification par les parties.

1.3 Aperçu des modifications du protocole

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

1. Les exigences relatives à la réduction des émissions, qui reflétaient l'état de la technique lors de l'adoption du protocole en 1998, ont été adaptées aux connaissances actuelles. Afin de ne pas surcharger le texte, la description des meilleures pratiques disponibles pour les catégories d'installations industrielles concernées fait l'objet d'un document d'orientation distinct.
2. Les métaux lourds étant principalement émis avec les poussières fines, les seuils d'émission de ces particules ont été modifiés pour répondre à l'état de la technique pour les catégories d'installations concernées. Les limites d'émission pour le mercure ont elles aussi été adaptées à l'état de la technique.

3. Les exigences relatives à l'information, par chacune des parties, sur la mise en œuvre du protocole, sur les émissions et les immissions de métaux lourds ainsi que sur leurs conséquences sur les écosystèmes ont été précisées.
4. En vue d'accroître le nombre de ratifications, des dispositions transitoires assouplies ont été définies pour faciliter l'adhésion au protocole des pays d'Europe de l'Est, d'Asie centrale et du Caucase. Les nouvelles parties au protocole peuvent par exemple solliciter des délais supplémentaires pour l'assainissement ou la mise hors service de certaines installations.

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 métaux lourds. 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)⁵, de l'OPair et de l'ORRChim.

1.5 Consultation

Le Conseil fédéral a révisé l'OPair et l'ORRChim en 2015 afin, notamment, d'adapter à l'état de la technique les valeurs limites d'émission pour les installations comme les usines d'incinération des ordures ménagères, les usines d'incinération des déchets spéciaux, les aciéries électriques, les fours à ciment et les fonderies, ainsi que 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 révisé.

Ces révisions ont donné lieu à des procédures d'audition, 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)⁶. Vu qu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, il est possible de renoncer à une procédure de consultation conformément à l'art. 3a, al. 1, let. b, LCo.

⁵ RS 814.01

⁶ RS 172.061

2 **Commentaire des dispositions du Protocole amendé**

Art. 1, art. 3 par. 2^{bis} et 2^{ter}, art. 3^{bis}, art. 7 par. 1, al. a et annexe IV: Ces modifications concernent les dispositions transitoires pouvant être invoquées par les nouvelles parties au protocole. Elles ne sont pas pertinentes pour la Suisse, qui a ratifié le protocole en 2003.

Art. 3: Les modifications apportées aux au par. 2, al. a et c sont des adaptations purement rédactionnelles imposées par la décision de faire figurer la description des meilleures pratiques disponibles pour les catégories d'installations concernées dans un document d'orientation distinct. Les modifications apportées au par. 5 sont également d'ordre rédactionnel (mention explicite des exigences en matière de «reporting»). Le nouveau par. 8 concerne la participation des parties aux programmes scientifiques dans le cadre de la convention. Il n'implique pas d'investissement supplémentaire pour la Suisse, dans la mesure où elle participe de longue date activement à différents programmes de surveillance de la qualité de l'air et de recherche sur les effets des polluants atmosphériques sur l'homme et l'environnement.

Art. 7: Les modifications apportées au par. 1, al. b et les nouveaux al. c et d du par. 1 sont d'ordre rédactionnel (mention explicite des exigences en matière de «reporting»).

Art. 8 et 10: Modifications d'ordre rédactionnel.

Art. 13 et 15: Ces modifications concernent l'entrée en vigueur automatique des futures modifications des annexes II (liste des catégories de sources fixes), IV (délais d'application des valeurs limites et des meilleures techniques disponibles), V (valeurs limites) et VI (mesures de réglementation des produits) pour les parties ayant validé cette procédure. Dans son instrument de ratification du protocole modifié, le Conseil fédéral utilisera cependant la possibilité offerte à l'art. 15 de faire une déclaration selon laquelle la procédure n'est pas adoptée automatiquement, mais que les modifications à venir devront être approuvées, comme jusqu'ici, dans le cadre d'une procédure ordinaire de ratification.

Annexe II: Cette modification concerne l'intégration des installations de production de ferro-silico-manganèse dans la liste des catégories industrielles concernées. Elle est sans effet pour la Suisse.

Annexe V: Les nouveaux al. 1 à 7 concernent pour l'essentiel les exigences posées pour les mesures des émissions, qui rejoignent les dispositions de l'OPair ou les recommandations de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) en matière d'émissions. Les autres limitations précisées dans cette annexe sont en conformité avec les dispositions de l'OPair ou de l'ORRChim. Elles concernent les catégories de sources suivantes:

- installations de combustion (chaudières et fourneaux industriels) exigeant un apport thermique nominal supérieur à 50 MW,
- fonderies et aciéries (première ou deuxième fusion),
- fonderies,
- installations de production ou de transformation de cuivre, de zinc et de ferro-silico-manganèse,

- fabrication et transformation de plomb,
- industrie du ciment,
- industrie du verre,
- installations de production de chlore et de soude par électrolyse,
- installations d'incinération des déchets.

Aucune adaptation des dispositions en vigueur n'est nécessaire pour la Suisse.

Annexe VI: Ces modifications concernent la suppression des dispositions transitoires relatives à la teneur en plomb du carburant et à la teneur en mercure des piles, devenues obsolètes. Elles ne sont pas pertinentes pour la Suisse, ces points étant réglés de longue date dans 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 et dépôts) de métaux lourds ainsi que de monitoring de l'impact sur les écosystèmes demeurent 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 «Commissions et organisations internationales» et «Observation de l'environnement»).

3.2 Conséquences économiques

Comme il a été précisé ci-dessus, les exigences – notamment les seuils d'émission spécifiés dans le protocole révisé – sont conformes aux dispositions suisses, en particulier celles de l'OPair et de l'ORRChim. Les amendements du 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 métaux lourds et de poussières fines transportés par-delà les frontières. Il aura donc un impact positif sur la santé de la population et la pollution des écosystèmes sensibles.

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 2019⁷, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature⁸. 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

Les modifications apportées au Protocole relatif aux métaux lourds visent à diminuer les émissions de métaux lourds, qui font généralement partie des poussières fines. Ceci est en adéquation avec les objectifs fixés dans le Plan d'action contre les poussières fines, adopté en 2006, qui vise à diminuer les émissions de poussières de fines en général. Dans ce plan d'action, le Conseil fédéral y prévoit entre autres le renforcement des efforts de la Suisse de façon à obtenir des engagements internationaux plus stricts dans le domaine des poussières fines. Dans son rapport de 2009 sur la stratégie fédérale de protection de l'air, le Conseil fédéral a confirmé son engagement, sur le plan international, en faveur de mesures efficaces de protection de l'air.

5 Relation avec d'autres conventions internationales

Le 18 décembre 2015, l'Assemblée fédérale a approuvé la Convention de Minamata du 10 octobre 2013 sur le mercure⁹, autorisant le Conseil fédéral à la ratifier. Cette convention formule des objectifs de réduction de la production et de l'utilisation du mercure au niveau mondial. Elle couvre certaines activités non pratiquées dans l'espace de la CEE-ONU telles que l'exploitation aurifère artisanale et à petite échelle. Le protocole révisé contenant des exigences pour les émissions industrielles de mercure qui rejoignent celles fixées dans la Convention de Minamata, il viendra soutenir la mise en œuvre de cette dernière dans l'espace de la CEE-ONU. Son véritable atout réside dans sa contribution à la réduction de toutes les émissions de métaux lourds responsables de la pollution de l'air par les poussières fines.

6 Relation avec le droit européen

L'UE, qui s'est substituée à la Communauté européenne (CE), est partie à la Convention de la CEE-ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue

⁷ FF 2016 981

⁸ FF 2016 4999

⁹ FF 2015 8787

distance. La CE ayant ratifié le Protocole relatif aux métaux lourds, l'UE est automatiquement devenue partie au protocole avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009. La Commission européenne a activement participé, aux côtés des États membres, aux négociations sur la révision du protocole. Les amendements effectués sont dans une large mesure couverts par la législation européenne en vigueur, notamment par la Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles¹⁰ et par les décisions d'exécution votées sur cette base par la commission, qui préconisent le recours aux meilleures techniques disponibles (MTD) dans divers secteurs économiques.

Le 9 janvier 2015, la Commission européenne a adopté une proposition de décision du Conseil concernant l'adoption des modifications du Protocole relatif aux métaux lourds, proposition qui a été approuvée par le Parlement européen le 2 février 2016 et le 21 avril 2016 par le Conseil européen. L'UE a notifié son acceptation des modifications le 24 juin 2016. Les États membres peuvent ainsi procéder à leurs ratifications au niveau national. Pour l'instant, 4 États membres de l'UE (Danemark, Luxembourg, Pays-Bas et Suède), ainsi que les États-Unis, ont notifié leur acceptation des amendements du protocole.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

La décision de la Confédération concernant l'adoption des modifications apportées au Protocole relatif aux métaux lourds trouve sa base légale dans l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.). 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'administration¹¹). 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.

7.2 Référendum facultatif

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 Parlement¹², 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 impor-

¹⁰ Journal officiel de l'Union européenne, L 334, p. 17.

¹¹ RS 172.010

¹² RS 171.10

tantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

Les dispositions du nouveau Protocole relatif aux métaux lourds visent à réduire davantage le niveau des émissions de métaux lourds. 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, la révision du Protocole relatif aux métaux lourds est soumise au référendum facultatif.