08.046

**Message
relatif à la prorogation de l'arrêté fédéral
concernant la compensation des émissions de CO₂
des centrales à cycles combinés alimentées au gaz**

du 30 mai 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur, par le présent message, de vous soumettre le projet de modification de l'arrêté fédéral du 23 mars 2007 concernant la compensation des émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz, en vous proposant de l'adopter.

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

30 mai 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par l'arrêté fédéral du 23 mars 2007, les Chambres fédérales ont assorti l'autorisation de centrales à cycles combinés alimentées au gaz de l'obligation de compenser intégralement les émissions de CO₂ produites. Le Conseil fédéral a mis en vigueur cet arrêté le 15 janvier 2008, en même temps qu'une ordonnance d'application. Ces deux textes législatifs sont limités dans le temps, jusqu'au transfert de l'obligation de compenser dans la loi sur le CO₂, mais au plus tard jusqu'à fin 2008. Le Conseil fédéral constate que cette échéance est trop courte pour permettre l'élaboration d'une modification de la loi sur le CO₂ et les délibérations parlementaires, étant donné qu'une consultation des milieux intéressés est indispensable. Il demande, par conséquent, de proroger l'arrêté fédéral jusqu'à fin 2010 au plus tard.

Message

1 Prorogation de l'arrêté fédéral

1.1 Arrêté fédéral en vigueur

Par arrêté fédéral du 23 mars 2007 concernant la compensation des émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz¹, le Parlement oblige certaines centrales à cycles combinés alimentées au gaz qui sont en projet à compenser intégralement leurs émissions de CO₂; 70 % au moins des prestations compensatoires doivent être fournies par des mesures engagées en Suisse, 30 % au plus peuvent l'être par le biais de réductions d'émissions à l'étranger.

Le champ d'application de l'arrêté fédéral couvre les centrales à turbines à gaz et à vapeur (centrales à cycles combinés alimentées au gaz) en projet ou dont la procédure d'autorisation est en cours. En l'occurrence, il s'agit, conformément aux documents ayant servi aux délibérations du Conseil national du 20 mars 2007² des projets de Chavalon (EOS), Cornaux (EOS), Monthey (Atel), Perlen (Axp) et Utzenstorf (FMB). Dans l'intervalle, il a été pris connaissance d'autres projets: Genève (SIG) et Schweizerhalle (Axp).

Le Conseil fédéral a mis en vigueur l'arrêté fédéral le 15 janvier 2008, en même temps que l'ordonnance du 21 décembre 2007 sur la compensation des émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz³ (ci-après ordonnance). Tous deux ont validité jusqu'à ce que la compensation des émissions de CO₂ de ces centrales soit réglée dans la loi du 8 octobre 1999 sur le CO₂⁴, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2008.

L'ordonnance précise l'arrêté fédéral en ce qu'elle fixe les exigences à respecter, les procédures et les compétences au sein de l'administration fédérale, ainsi que la part imputable des réductions d'émissions à l'étranger. Elle spécifie en particulier que seules peuvent être autorisées les centrales à cycles combinés alimentées au gaz pour lesquelles un contrat juridiquement valable réglant la compensation des émissions de CO₂ a été établi entre l'Office fédéral de l'environnement et les exploitants.

Les milieux intéressés ont eu la possibilité de prendre position sur le projet d'ordonnance. La consultation a duré du 28 septembre au 31 octobre 2007.

1.2 Transfert de l'arrêté dans la loi sur le CO₂

Le 4 octobre 2007, les Chambres fédérales ont transmis la motion 07.3141 du 20 mars 2007 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats. Celle-ci demande au Conseil fédéral d'apporter à la loi sur le CO₂ une modification remplaçant l'arrêté fédéral au plus tard le 1^{er} janvier 2009. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter cette motion, mais il

1 RS 641.72

2 BO 2007 N 399

3 RS 641.721

4 RS 641.71

a rappelé dans sa réponse que le temps imparti était court pour inscrire dans la loi l'obligation de compenser les émissions.

Transférer à temps l'arrêté fédéral dans la loi sur le CO₂ aurait exigé que le vote final portant sur l'introduction d'un complément ad hoc dans cette loi ait lieu lors de la session d'été 2008 afin qu'il soit possible de la mettre en vigueur à la date prévue, une fois expiré le délai référendaire de trois mois. Or cette manière de procéder ne serait pas pertinente, car elle aurait pour conséquence que les milieux concernés ne pourraient être associés aux travaux. Vu la portée matérielle du projet, il est toutefois recommandé de les consulter. En conséquence, le Conseil fédéral soumettra le transfert de l'arrêté fédéral dans la loi sur le CO₂ au Parlement par message séparé, après consultation des milieux intéressés.

1.3 Modification de l'arrêté fédéral

Puisque la modification de la loi sur le CO₂ n'entrera pas en vigueur le 1^{er} janvier 2009, la question se pose de la prorogation de l'arrêté fédéral. En effet, si celui-ci n'était pas prorogé, il se créerait un vide entre son expiration et l'entrée en vigueur de la modification de la loi. Pendant ce laps de temps, il serait possible d'autoriser des centrales à cycles combinés alimentées au gaz sans que celles-ci aient à compenser leurs émissions de CO₂, ce qui ne permettrait pas de donner une suite concrète à la volonté du Parlement d'obliger leurs exploitants à compenser ces émissions. Au lieu de cela, ce serait à la Confédération, partie cocontractante du Protocole de Kyoto, qu'il incomberait de le faire. Or ces émissions pourraient sensiblement alourdir le bilan suisse des gaz à effet de serre et compromettre fortement la réalisation des objectifs de réduction auxquels la Suisse s'est engagée en vertu du Protocole de Kyoto et de la loi sur le CO₂. Pour exemple, l'exploitation d'une installation d'une puissance de 400 mégawatts, telle que celle qui est prévue à Chavalon, génère l'émission de 0,7 million de tonnes de CO₂ par an.

La modification proposée de l'arrêté fédéral en prolonge la validité au moins jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions qui doivent être inscrites dans la loi sur le CO₂, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2010. Pour éviter tout vide réglementaire, cette modification doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Pour le garantir, il faut que les Chambres fédérales décident également de la mise en vigueur.

2 Explications

Modifié, l'art. 2, al. 3, de l'arrêté fédéral fixe la nouvelle durée de validité. Il précise que, désormais, l'arrêté fédéral s'applique jusqu'au 31 décembre 2010 au plus tard. Une prorogation maximale de deux ans est appropriée car elle laisse suffisamment de temps pour clore les délibérations parlementaires sur la révision de la loi sur le CO₂. Si la modification de celle-ci entre en vigueur avant le 31 décembre 2010, elle remplacera automatiquement l'arrêté fédéral.

Afin d'éviter tout risque de vide réglementaire, l'arrêté prévoit l'entrée en vigueur de la modification au 1^{er} janvier 2009.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour les finances et le personnel

La prorogation proposée de l'arrêté fédéral reprend la réglementation en vigueur; en principe, l'objet n'aura donc pas de conséquences pour les finances ni pour le personnel.

3.2 Exécution

La prorogation de l'arrêté fédéral reprend, pour une durée déterminée, une réglementation en vigueur et ne contient donc pas de nouvelles dispositions générant de nouvelles tâches d'exécution.

3.3 Autres conséquences

Etant donné que le projet s'inscrit dans le prolongement de la situation juridique actuelle, aucune autre conséquence n'est à prévoir.

4 Rapport avec le droit européen

Le droit en vigueur dans l'UE ne connaît pas d'obligation de compenser les émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz. Il assujettit les nouvelles centrales de ce type à la Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil⁵, dont l'application incombe aux Etats membres, lesquels traitent de diverses manières les émissions produites par les nouvelles centrales à gaz. Les pays dont la production d'électricité génère beaucoup de CO₂ tendent à allouer plus généreusement des droits d'émission que ceux dont le régime énergétique est moins générateur de CO₂. En Allemagne, pays qui produit une grande partie de son courant à partir du charbon, les nouvelles centrales à gaz reçoivent gratuitement des droits d'émission, tandis qu'en Suède, les nouvelles centrales du même type doivent entièrement racheter leurs émissions si elles ne récupèrent pas leurs rejets de chaleur. L'attribution des droits s'effectue à partir d'une réserve prévue pour les nouveaux producteurs d'émissions et que chaque Etat membre fixe dans le cadre de son plan national d'allocation.

Selon la proposition du 23 janvier 2008 de la Commission européenne⁶ modifiant la directive 2003/87/CE, il est prévu, à partir de 2013, pour le secteur énergétique dans l'ensemble de l'UE, de vendre aux enchères la totalité des droits d'émission. L'attribution gratuite de droits d'émission dans d'autres secteurs va être progressivement abandonnée.

⁵ JO L 275 du 25 octobre 2003, p. 32

⁶ COM(2008) 16 final; disponible à l'adresse Internet suivante:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0016:FIN:FR:PDF>

5 Rapport avec le programme de la législature

Le présent projet n'est pas annoncé dans le message sur le programme de la législature 2007 à 2011⁷ comme objet en soi mais comme part intégrante de la modification de la loi sur le CO₂ qui vise à y intégrer de nouveaux objectifs de réduction et des mesures destinées tant à faire baisser les émissions de gaz à effet de serre qu'à s'adapter au changement climatique. Pour des raisons de temps, la proposition d'arrêté fédéral a néanmoins dû être préférée.

6 Bases juridiques

6.1 Constitutionnalité et conformité à la loi

L'arrêté fédéral en vigueur sur la compensation des émissions de CO₂ de centrales à cycles combinés alimentées au gaz repose sur l'art. 29, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁸, et se rapporte à des projets de centrales bien définis (cf. ch. 1.1, 2^e par.).

6.2 Forme de l'acte à adopter

L'arrêté fédéral en vigueur est un acte particulier au sens de l'art. 29, al. 2, de la loi sur le Parlement. En vertu du principe de parallélisme de la forme, sa prorogation requiert également la forme juridique de l'arrêté fédéral.

⁷ FF **2008** 639 689

⁸ RS **171.10**