

01.078

Message

concernant l'approbation des amendements du 17 septembre 1997 et du 3 décembre 1999 du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone

du 21 novembre 2001

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral concernant l'approbation des amendements apportés le 17 septembre 1997 et le 3 décembre 1999 au Protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole additionnel à la Convention de Vienne du 22 mars 1985 pour la protection de la couche d'ozone).

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

21 novembre 2001 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Suite à l'adoption, le 22 mars 1985, de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (RS 0.814.02), la communauté internationale, préoccupée par l'appauvrissement de la couche d'ozone, a adopté le 16 septembre 1987 à Montréal un protocole additionnel visant à réduire progressivement le recours à certains chlorofluorocarbures (CFC) et aux halons. La Suisse a ratifié le Protocole de Montréal (RS 0.814.021) (ci-après Protocole) à la fin de l'année 1988. Lors de leurs 2^e et 4^e Réunions en 1990 à Londres et en 1992 à Copenhague, les Parties ont procédé à deux révisions importantes du Protocole, introduisant en deux temps une interdiction complète – assortie de délais de mise en œuvre appropriés – de la production et de la consommation d'une liste étendue de substances appauvrissant la couche d'ozone. La Suisse a ratifié ces révisions respectivement les 16 septembre 1992 et 1996, à l'occasion de la journée mondiale de la couche d'ozone. L'interdiction pour les pays industrialisés de produire et de consommer les principales substances appauvrissant la couche d'ozone est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Pour les pays en développement, cette interdiction entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Un fonds multilatéral a été établi en 1990, afin d'assister financièrement et techniquement les pays en développement dans leurs efforts de mise en œuvre du Protocole en couvrant les coûts additionnels générés par le remplacement des substances appauvrissant la couche d'ozone. Les engagements totaux au Fonds Multilatéral se montent actuellement à plus de 1140 millions de dollars US. Cela doit permettre de faire passer la consommation annuelle des pays en développement en substances appauvrissant la couche d'ozone de 250 000 tonnes à 90 000 tonnes.

Selon les constatations scientifiques, le Protocole déploie ses premiers effets: depuis 1989, la production mondiale des principales substances appauvrissant la couche d'ozone a diminué de plus de 80 %. La concentration atmosphérique de chlore diminue lentement depuis 1994. La dégradation de la couche d'ozone semble avoir atteint son maximum et le retour à la situation de 1980 devrait survenir entre 2050 et 2080 pour autant que les dispositions actuelles du Protocole soient appliquées et que des mesures complémentaires concernant le bromure de méthyle et les CFC partiellement halogénés (HCFC) soient prises.

Lors de leurs Réunions de 1997 à Montréal et de 1999 à Beijing, sur la base des évaluations scientifiques, techniques et économiques présentées par les Groupes d'experts internationaux institués par la première Réunion des Parties au Protocole, les Etats Parties ont adopté deux nouveaux amendements au Protocole, dont la ratification par la Suisse fait l'objet du présent message.

Les amendements adoptés portent sur la mise en place obligatoire d'un système d'autorisation des importations et exportations des substances réglementées, ainsi que sur un contrôle minimum de la production des HCFC et de leur commerce avec les Etats non Parties, l'introduction d'une nouvelle substance – le bromochlorométhane – dans le Protocole et la réduction progressive de la production de substances réglementées destinée aux besoins domestiques des pays en développement.

En juin 2001, les amendements de 1997 et 1999 avaient été ratifiés respectivement par 58 et 8 Etats. L'amendement de Montréal est entré en vigueur après ratification par 20 Etats le 10 novembre 1999.

Les dispositions actuelles de l'ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement (ordonnance sur les substances; RS 814.013) permettent de se conformer à la plupart des dispositions des amendements du Protocole adoptés en 1997 et 1999. L'adaptation de la législation suisse aux autres dispositions est en préparation, sous la forme d'une modification de l'ordonnance sur les substances qu'il est prévu de mettre en consultation au cours de l'automne 2001. La ratification des amendements de 1997 et 1999 n'implique aucune obligation financière supplémentaire pour la Suisse. Elle ne nécessite pas non plus de personnel supplémentaire.

La ratification permettra à la Suisse de participer ainsi activement, en particulier grâce aux efforts de développement de technologies de remplacement, à la lutte contre l'appauvrissement de la couche d'ozone.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Contexte**

1.1.1 **Le renforcement du Protocole**

Suite à l'adoption, le 22 mars 1985, de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (RS 0.814.02), la communauté internationale, préoccupée par l'appauvrissement de la couche d'ozone, a adopté le 16 septembre 1987 à Montréal un protocole visant à réduire progressivement, mais de 50 % à l'horizon 2000, le recours à certains chlorofluorocarbures (CFC), et à stabiliser le recours aux halons. La Suisse, bien que jugeant cet accord insuffisant, s'est jointe aux Etats signataires. Elle a ratifié le Protocole de Montréal (ci-après Protocole) à la fin de l'année 1988 (RS 0.814.021).

Tous les Etats concernés ont par la suite reconnu que le Protocole de 1987 ne permettait pas d'atteindre l'objectif visé, à savoir protéger la couche d'ozone stratosphérique, d'autant que la communauté scientifique considère aujourd'hui comme acquis que les CFC, halons et autres substances voisines sont responsables de la dégradation générale de la couche d'ozone, et qu'ils sont notamment à l'origine du «trou d'ozone» qui se creuse chaque printemps plus profondément au-dessus de l'Antarctique. En conséquence, les Etats Parties au Protocole ont décidé à Londres en juin 1990 de procéder à sa révision intégrale, dans l'optique d'une interdiction complète, assortie de délais de mise en œuvre appropriés, de la production et de la consommation des substances précitées. La Suisse a ratifié le Protocole ainsi révisé le 16 septembre 1992 (RS 0.814.021.1).

Lors de leur 4^e réunion en 1992, sur la base de nouvelles évaluations scientifiques, techniques et économiques, les Parties au Protocole ont procédé à une nouvelle révision du Protocole visant à raccourcir les délais de mise en œuvre des interdictions déjà prévues et à interdire à terme de nouvelles substances. La Suisse a ratifié le Protocole ainsi révisé le 16 septembre 1996 (RS 0.814.021.2).

L'interdiction pour les pays industrialisés de produire et de consommer les principales substances appauvrissant la couche d'ozone est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Pour les pays en développement, cette interdiction entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Un fonds multilatéral a été établi en 1990, afin d'assister financièrement et techniquement les pays en développement dans leurs efforts de mise en œuvre du Protocole en couvrant les coûts additionnels générés par le remplacement des substances appauvrissant la couche d'ozone. Ce fonds est administré par un comité exécutif au sein duquel sont représentés 7 pays industrialisés et 7 pays en développement. La Suisse en a été membre à part entière durant la période 1997–1998 et membre coopté durant la période 1999–2000. Les engagements totaux au Fonds Multilatéral se montent actuellement à plus de 1140 millions de dollars US, dont plus de 80 % ont été payés à ce jour. Les contributions suisses se montent à 28,5 millions de francs. Le Fonds multilatéral a permis d'éliminer la consommation annuelle par les pays en développement de 90 000 tonnes de substances appauvrissant la couche

d'ozone et devrait permettre d'éliminer la consommation de 70 000 tonnes supplémentaires dans les trois ans à venir. La consommation annuelle encore à éliminer dans les pays en développement sera alors de l'ordre de 90 000 tonnes.

Selon les constatations scientifiques, le Protocole déploie ses premiers effets: depuis 1989, la production mondiale des principales substances appauvrissant la couche d'ozone a diminué de plus de 80 %. La concentration atmosphérique de chlore – principal agent (avec le brome) de la destruction de la couche d'ozone – diminue lentement depuis 1994. Malheureusement, la concentration de brome continue d'augmenter. Même si la couche d'ozone ne se dégrade plus aussi rapidement, elle restera durant les prochaines décennies dans une situation de fragilité maximum. Cela confirme les prévisions antérieures des milieux scientifiques, qui situaient le début du rétablissement de la couche d'ozone au début du 3^e millénaire et le retour à la situation de 1980 entre 2050 et 2080 pour autant que les dispositions actuelles du Protocole soient appliquées et que des mesures complémentaires concernant le bromure de méthyle et les CFC partiellement halogénés (HCFC) soient prises. Par contre, l'absence de mise en œuvre du Protocole par les pays en développement annulerait rapidement les efforts déjà fournis par les pays industrialisés.

Lors de leurs réunions annuelles de 1997 à Montréal et de 1999 à Beijing, sur la base des évaluations scientifiques, techniques et économiques présentées par les organes internationaux compétents, les Etats Parties ont adopté deux nouveaux amendements au Protocole, dont la ratification par la Suisse fait l'objet du présent message.

1.1.2 La situation en Suisse

Les modifications du 14 août 1991 et du 29 novembre 1995 de l'ordonnance sur les substances (RS 814.013; Osubst) prévoient une interdiction progressive des substances appauvrissant la couche d'ozone (restrictions sévères à partir du 1^{er} janvier 1992, suppression quasi totale des CFC, du tétrachlorure de carbone et du trichloroéthane à la fin de l'année 1995, des HCFC d'ici à fin 2001 et des halons d'ici à fin 2002). Le calendrier prévu à l'époque a été pour l'essentiel respecté: concernant les CFC, leur consommation, qui excédait 8000 tonnes en 1986, est passée à environ 70 tonnes en 1999 utilisées essentiellement pour l'entretien de certaines installations dans le domaine de la réfrigération et de la climatisation. L'optimisation du recyclage des stocks installés de CFC permet de couvrir l'essentiel des besoins et de détruire plus de 100 tonnes de déchets de CFC chaque année. Pour ce qui est des halons, leur importation est interdite depuis la fin de l'année 1991 (taux de réduction: 100 %) et les installations existantes peuvent être approvisionnées jusqu'à fin 2002 à l'aide de halons recyclés provenant des stocks existants. Enfin, en ce qui concerne les HCFC, dont la consommation se montait à quelques 1150 tonnes en 1993, ils ne seront autorisés dès 2002 que dans les installations de réfrigération et de climatisation existantes. Leur consommation a été réduite à 350 tonnes en 1999. Le bromure de méthyle – pesticide à large spectre – n'est autorisé en Suisse que pour la désinfection de locaux et d'infrastructures, en particulier dans l'industrie alimentaire, alors qu'à l'étranger, il est utilisé en grandes quantités pour la stérilisation de certains sols agricoles. Sa consommation a passé de 42 tonnes/an à 20 tonnes/an entre 1989 et 1999.

L'adaptation de la législation suisse aux autres dispositions des amendements adoptés en 1997 et 1999, qui font l'objet de ce message, est intégrée dans la modification de l'Osust mise en consultation durant l'automne 2001. Cette modification de l'Osust prévoit entre autres:

- l'introduction d'un système d'autorisation des importations et des exportations des substances réglementées par le Protocole,
- l'interdiction générale d'une nouvelle substance, le bromochlorométhane, et
- le renforcement des dispositions concernant le bromure de méthyle.

Avec cette modification de l'Osust, la Suisse pourra remplir toutes les obligations prévues par le Protocole révisé selon les échéances fixées. Elle participe ainsi activement, en particulier grâce aux efforts de développement de technologies de remplacement, à la lutte contre l'appauvrissement de la couche d'ozone.

1.2 Dérroulement des négociations

1.2.1 Réunion de Montréal 1997

Durant leur réunion de 1997, 117 Etats Parties au Protocole ont étudié entre autres des propositions d'amendement concernant les réglementations du bromure de méthyle et des HCFC, ainsi que l'introduction d'un système d'autorisation des importations et exportations des substances réglementées destiné à en limiter le commerce illégal. Après d'intenses négociations, les propositions d'amendement concernant les dispositions commerciales applicables au bromure de méthyle et l'introduction d'un système d'autorisation des importations et exportations ont pu faire l'objet d'un accord. Cet accord n'a en outre été rendu possible que grâce à l'adoption de plusieurs décisions portant sur le renforcement de l'assistance technique et financière apportée aux pays en développement pour l'élimination des utilisations de bromure de méthyle et sur les dispositions précises de mise en œuvre du système d'autorisation des importations et exportations. Concernant les objets sur lesquels aucun accord n'a pu être trouvé, plusieurs délégations ont exprimé leur intention d'y revenir lors de réunions ultérieures avec de nouvelles propositions.

Suite à sa ratification par 20 Etats Parties, le Protocole ainsi révisé est entré en vigueur le 12 novembre 1999. En juin 2001, il avait été ratifié par 58 Etats.

1.2.2 Réunion de Beijing 1999

Durant leur réunion de 1999, 130 Etats Parties au Protocole ont étudié entre autres des propositions d'amendement concernant l'utilisation du bromure de méthyle, la réglementation des HCFC et l'introduction de nouvelles substances dans le Protocole. Après de difficiles négociations, les Etats Parties ont pu tomber d'accord sur un amendement concernant un contrôle minimum (plafonnement) de la production des HCFC et de leur commerce avec les Etats non Parties, et sur l'introduction d'une nouvelle substance – le bromochlorométhane – dans le Protocole. Cet accord n'a en outre été rendu possible que grâce à l'adoption de plusieurs décisions portant sur le réapprovisionnement du Fonds multilatéral pour une période de trois ans, sur

l'identification et l'évaluation de substances non réglementées mais disposant d'un potentiel d'appauvrissement de la couche d'ozone et sur l'étude de dispositions facilitant l'introduction de nouvelles substances dans la liste des substances réglementées.

En juin 2001, le Protocole ainsi amendé avait été ratifié par huit Etats. Le dépôt de 20 instruments de ratification étant nécessaire pour son entrée en vigueur, cette dernière n'est donc pas encore survenue.

1.3 Consultation des milieux non gouvernementaux

Selon les critères de l'ordonnance du 17 juin 1991 sur la procédure de consultation (RS 172.062), il n'est pas nécessaire de mettre en consultation la ratification des amendements au Protocole, car ils ne sont pas pour la Suisse d'une portée considérable sur le plan politique et économique, et n'impliquent pas de nouvelles tâches importantes pour la Confédération.

Néanmoins, les milieux concernés ont été consultés à propos des effets de ces amendements sur le droit suisse, au travers de la mise en consultation publique de la modification de l'Osubst reprenant le contenu de ces amendements.

2 Partie spéciale

2.1 Contenu des dispositions révisées

2.1.1 Amendement de 1997

A l'*art. 4*, les nouveaux *par. 1^{quater} et 2^{quater}* ainsi que les modifications des *par. 5, 6, 7 et 8* étendent au bromure de méthyle la réglementation des échanges commerciaux, en particulier l'interdiction du commerce de substances réglementées, avec les Etats non Parties au Protocole amendé.

Le nouvel *art. 4A* prévoit l'obligation pour tout Etat Partie incapable de mettre un terme, selon les dispositions du Protocole, à sa production d'une ou de plusieurs substances réglementées d'interdire toute exportation des substances incriminées, sauf lorsque les substances exportées sont destinées à être détruites.

Le nouvel *art. 4B* prévoit l'obligation pour chaque Etat Partie de mettre en place et en œuvre, le 1^{er} janvier 2000 au plus tard ou dans un délai de trois mois à compter de la date d'entrée en vigueur du présent article en ce qui la concerne, la date la plus éloignée étant retenue, un système d'autorisation des importations et des exportations de substances réglementées nouvelles, utilisées, recyclées et régénérées des annexes A, B, C et E. Il prévoit aussi l'obligation de faire rapport au Secrétariat, dans un délai de trois mois à compter de la date d'entrée en vigueur du système d'autorisation, sur la mise en place et le fonctionnement dudit système.

2.1.2

Amendement de 1999

A l'art. 2, l'amendement du *par. 5* étend aux HCFC les dispositions du Protocole en matière de transfert du niveau calculé de production autorisée d'un Etat Partie à un autre.

L'amendement des *par. 8 a) et 11* étend au bromochlorométhane les dispositions du Protocole traitant du respect conjoint par les Parties qui sont des Etats membres d'une organisation régionale d'intégration économique de leurs obligations relatives à la consommation de substances réglementées, et du droit d'introduire des dispositions nationales ou régionales plus strictes que les dispositions du Protocole.

A l'art. 2F, le nouveau *par. 8* prévoit dès 2004 le gel de la production des HCFC à un niveau égal à la moyenne du niveau de référence de consommation de 1989 (déjà appliqué à la consommation des HCFC) et du niveau de référence de production de 1989.

L'art. 2I prévoit l'interdiction dès 2002 de la production et de la consommation de bromochlorométhane nouvellement pris en compte par le Protocole.

A l'art. 3, l'obligation de communiquer des données annuelles de production et de consommation est étendue au bromochlorométhane.

A l'art. 4, les nouveaux *par. 1quinquies, 1sexies, 2quinquies et 2sexies* ainsi que les modifications des *par. 5, 6, 7 et 8* étendent aux HCFC et au bromochlorométhane la réglementation des échanges commerciaux, en particulier l'interdiction du commerce de substances réglementées, avec les Etats non Parties au Protocole amendé.

A l'art. 5, l'amendement étend au bromochlorométhane les dispositions en matière d'approvisionnement suffisant des pays en développement en substances réglementées, ainsi que celles concernant le niveau approprié d'assistance technique et financière.

Le *par. 8^{ter} a)* de l'art. 5 est complété de façon à prévoir dès 2016 le gel de la production de HCFC dans les pays en développement au niveau de la moyenne de leurs niveaux de production et de consommation en 2015.

A l'art. 6, l'amendement inclut l'interdiction de la production et de la consommation du bromochlorométhane dans la liste des mesures dont l'efficacité doit être évaluée tous les quatre ans.

A l'art. 7, le *par. 2* est modifié de façon que l'obligation devenue inutile de communiquer des données pour l'année 1989 ne s'applique pas au bromochlorométhane. Le *par. 3* est modifié afin d'introduire l'obligation pour les Etats Parties à communiquer au Secrétariat des données statistiques sur la quantité de bromure de méthyle utilisée pour traiter des marchandises en quarantaine ou avant leur expédition.

A l'art. 10, l'amendement étend au bromochlorométhane les dispositions concernant l'assistance technique et financière à apporter aux pays en développement afin de leur permettre de respecter les mesures de réglementation prévues.

A l'art. 17, l'amendement étend au bromochlorométhane les dispositions concernant l'applicabilité immédiate des dispositions du Protocole aux Etats y adhérant après son entrée en vigueur.

A l'Annexe C, l'amendement ajoute le groupe suivant:

Groupe	Substance	Nombre d'isomères	Potentiel d'appauvrissement de la couche d'ozone
Groupe III			
CH ₂ BrCl	Bromochlorométhane	1	0,12

3 Conséquences pour la Suisse

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La ratification des amendements de 1997 et 1999 n'implique aucune obligation financière supplémentaire pour la Suisse. Elle ne nécessite pas non plus de personnel supplémentaire.

3.2 Conséquences pour l'économie

Mis à part la démarche de demande d'autorisation annuelle pour l'importation ou l'exportation de substances appauvrissant la couche d'ozone, qui résulte de la transcription dans l'Osubst des dispositions de l'amendement adopté en 1999 mais qui sera beaucoup plus légère que la procédure équivalente déjà appliquée au sein de l'Union européenne, ces amendements ne devraient avoir aucune conséquence pour l'économie suisse.

3.3 Répercussions sur le droit national

Les dispositions existantes du droit suisse (loi sur la protection de l'environnement [RS 814.01] et Osubst) permettent déjà de se conformer à la plupart des dispositions des amendements du Protocole adoptés en 1997 et 1999 et qui font l'objet de ce message. L'adaptation du droit suisse aux dispositions restantes est intégrée dans la modification de l'Osubst mise en consultation publique en automne 2001. Cette modification de l'Osubst prévoit entre autre:

- l'introduction d'un système d'autorisation (licences) des importations et des exportations des substances réglementées par le Protocole,
- l'interdiction générale d'une nouvelle substance, le bromochlorométhane, et
- le renforcement des dispositions concernant le bromure de méthyle.

Ces mesures permettront à la Suisse de remplir les obligations prévues par le Protocole révisé selon les échéances fixées.

4

Programme de la législation

Le document est annoncé dans le Programme de la législation 1999–2003, dans l'annexe concernant les affaires parlementaires, au chapitre des Relations extérieures¹.

5

Droit communautaire

La Communauté européenne (CE) poursuit les mêmes objectifs généraux que la Suisse en matière de lutte contre l'appauvrissement de la couche d'ozone. Elle se reconnaît depuis longtemps un rôle à jouer dans les efforts entrepris au niveau international. Parmi les objectifs généraux poursuivis par la CE dans le domaine de l'environnement figure expressément la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement (art. 174 CE). La CE, eu égard à ses responsabilités en matière d'environnement, a adhéré à la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, par la décision n° 88/540 (JOCE n° L 297 du 31.10.1988, p. 8). Elle a approuvé l'amendement de 1990 au dit Protocole par la décision n° 91/690 (JOCE n° L 377 du 31.12.1991, p.28) et l'amendement de 1992, par la décision n° 94/68, (JOCE n° L 33 du 7.2.1994, p. 1). Plus récemment, elle a approuvé l'amendement de Montréal (1997) le 17 octobre 2000 par la décision du Conseil 2000/646 (JOCE n° L 272 du 25.10.2000, p. 26). Plusieurs de ses Etats membres ont également déjà ratifié ce dernier amendement (Allemagne, Autriche, Luxembourg, Pays-Bas et Suède). Comme mesure d'exécution de ses obligations internationales, le Conseil et le Parlement européens ont arrêté le règlement n° 2037/2000 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (JOCE n° 244 du 29.9.2000, p. 1), modifié par les règlements 2038/2000 et 2039/2000 JOCE n° 244 du 29.9.2000, p. 25, 26). Ces règlements introduisent, pour certains produits, des normes plus strictes que celles prévues au titre de l'amendement de Montréal, en particulier en ce qui concerne les CFC et les HCFC.

A toutes fins utiles, il convient de relever que le projet de modification de l'Osubst est compatible avec les règlements communautaires.

6

Constitutionnalité et conformité aux lois

La Constitutionnalité du projet d'arrêté fédéral concernant les révisions du 17 septembre 1997 et du 3 décembre 1999 du Protocole est fondée sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution, qui donne à la Confédération la compétence de conclure des traités internationaux.

Les révisions apportées au Protocole étendent le champ d'application de cet accord et imposent de nouvelles obligations à la Suisse. Elles tombent donc dans le champ d'application de l'art. 166, al. 2, de la Constitution et doivent dès lors être soumises à l'approbation du Parlement.

¹ FF 2000 2286 et 2329

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, de la Constitution, les traités internationaux sont sujets au référendum facultatif lorsqu'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, lorsqu'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou lorsqu'ils entraînent une unification multilatérale du droit. Le Protocole révisé, conclu pour une durée indéterminée, demeure dénonçable. Il ne prévoit pas d'adhésion à une organisation internationale et n'entraîne pas une unification multilatérale du droit. En conséquence, l'arrêté fédéral soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale n'est pas sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, de la Constitution.