

Mercredi 31 mai 1972

Conférence des Nations Unies  
sur l'environnement  
(Stockholm, 5 au 16 juin 1972).

- Département politique. Proposition du 15 mai 1972 (annexe).  
Département de l'intérieur. Rapport joint du 25 mai 1972  
(adhésion).  
Département des finances et des douanes. Rapport joint du 29 mai  
1972 (annexe).  
Département politique. Co-rapport du 30 mai 1972 (pris connais-  
sance).  
Département de l'économie publique. Rapport joint du 24 mai 1972  
(adhésion).  
Département des transports et communications et de l'énergie.  
Rapport joint du 25 mai 1972 (adhé-  
sion).

Vu la proposition du Département politique et d'entente avec le  
Département de l'intérieur, le Département de l'économie publique  
et le Département des transports et communications et de l'énergie,  
et compte tenu du rapport joint du Département des finances et des  
douanes, le Conseil fédéral

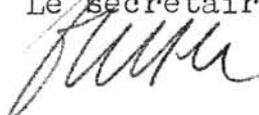
d é c i d e :

1. d'approuver le rapport du Département politique qui servira de  
ligne directrice pour la délégation suisse à Stockholm;
2. d'autoriser le chef de la délégation à faire une déclaration  
dans le même sens au cours de la discussion générale de la con-  
férence;
3. d'autoriser le chef de la délégation ou l'un des suppléants à  
signer, s'il y a lieu, la déclaration sur l'environnement;
4. de remplacer M. R. Schneider par M. A. Junod, qui aura le statut  
de délégué-suppléant, et d'ajouter à la délégation, en qualité  
de conseillers, MM. R. Schaad et C. Ochsenbein;
5. de charger le Département politique, en liaison avec les départe-  
ments de l'intérieur, de l'économie publique et des transports  
et communications et de l'énergie, d'établir un rapport sur les  
travaux et les résultats de cette conférence.

Extrait du procès-verbal au:

- EPD 15 pour exécution  
- EDI 4  
- FZD 9  
- EFK 2 - EVD 4  
- Fin. Del. 2 - VED 4

Pour extrait conforme:  
Le secrétaire,



o.713.84.- BF/mme

Berne, le 15 mai 1972

DistribuéeU R G E N TA u C o n s e i l f é d é r a l

Conférence des Nations Unies  
sur l'environnement  
(Stockholm, 5 au 16 juin 1972)

Dans sa séance du 19 avril 1972, le Conseil fédéral a désigné la délégation qui prendra part à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement.

Cette réunion devrait permettre une vaste confrontation d'idées sur l'un des plus importants problèmes posés aujourd'hui à l'humanité. Ainsi que nous l'avons relevé dans notre rapport du 1er mars 1972, une ombre plane cependant sur la Conférence: c'est la menace de boycott des pays du Pacte de Varsovie, parce que la République démocratique allemande, qui n'est membre ni de l'ONU ni d'aucune de ses institutions spécialisées, n'a pas été invitée à y prendre part avec un statut complet. Des efforts se poursuivent toutefois pour trouver une solution à cette question. En revanche, la République populaire de Chine enverra une délégation à Stockholm.

Six thèmes seront traités au cours de cette Conférence, à savoir:

./.

- I. L'aménagement et la gestion des établissements humains en vue d'assurer la qualité de l'environnement.
- II. La gestion des ressources naturelles du point de vue de l'environnement.
- III. La détermination des polluants d'importance internationales et la lutte contre ces polluants.
- IV. Les aspects éducatifs, sociaux et culturels des problèmes de l'environnement et la question de l'information.
- V. Le développement économique et l'environnement.
- VI. Les incidences internationales, sur le plan de l'organisation, des propositions d'action (questions institutionnelles et financement).

En outre, une "Déclaration sur l'environnement" sera soumise à l'examen des Etats participant à la Conférence.

Les six thèmes font l'objet de rapports substantiels, élaborés durant de longs mois par le Comité préparatoire de la Conférence. Les commentaires qui suivent et qui ne touchent qu'aux points les plus importants, ont été rédigés par l'Office fédéral de la protection de l'environnement quant aux thèmes I à IV, et en étroite collaboration entre les diverses administrations intéressées en ce qui concerne les thèmes V et VI.

Thème I : Aménagement et gestion des établissements humains  
en vue d'assurer la qualité de l'environnement.

---

Le document consacré à ce thème fait ressortir la nécessité d'adopter une approche globale du problème de l'aménagement. L'aménagement de l'espace et l'environnement naturel sont indissolublement liés. Sans vouloir entrer dans le détail des implications sociales de l'aménagement du territoire, nous pouvons

- 3 -

souscrire au désir des Nations Unies d'assurer à l'environnement une qualité minimale au point de vue du logement, de l'emploi et des exigences biologiques. Parmi ces dernières, il y a lieu d'apporter une attention toute particulière à l'approvisionnement en eau et à la protection adéquate de celle-ci, de façon qu'ils puissent s'adapter aux exigences croissantes tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Une autre exigence biologique importante est la protection de l'homme contre la pollution de l'air et les autres nuisances. Cette protection prend un aspect tout particulièrement urgent dans les zones industrielles et urbaines.

Enfin, l'aménagement et l'entretien d'espaces verts répondent à un besoin profond de l'homme. Les mesures à prendre dans le domaine de la protection de la nature et de l'entretien du paysage doivent avoir pour but le rétablissement de l'équilibre naturel, son maintien, son développement rationnel. Les espaces verts dans les zones urbanisées et l'établissement de zones de repos sont des aspects de la protection de l'environnement liés à un aménagement rationnel du territoire.

Enfin, nous pouvons nous déclarer d'accord avec les recommandations concernant la conception de l'aménagement, qui préconise une approche globale; celle-ci aide à comprendre et à orienter les constituants divers des établissements, de façon à assurer un progrès économique et social dont ils pourront tirer un profit maximum, tout en dégradant le moins possible l'environnement; elle facilite l'utilisation maximale des ressources existantes.

./.

- 4 -

Les recommandations d'actions au niveau international font ressortir entre autres la nécessité de consultations internationales chaque fois que l'environnement existant dans un pays ou les plans de développement qu'il applique peuvent avoir des répercussions dans un ou plusieurs pays voisins. Relevons à ce sujet que la Suisse participe activement aux travaux de la commission internationale pour la protection des eaux du Rhin contre la pollution, ainsi qu'aux travaux des commissions internationales du lac Léman, du lac de Constance et des lacs italo-suisse.

Une autre recommandation concerne la recherche en matière d'environnement au niveau international. La tâche de coordination générale des travaux de recherches sur l'environnement par un organe central qui sera désigné par l'ONU pourrait certainement contribuer à une meilleure exploitation des résultats et à une plus grande coordination des travaux entrepris. Enfin, dans le domaine de la limitation et de l'atténuation des catastrophes naturelles, indépendamment des nombreux travaux entrepris sur le plan national, la Suisse va mettre sur pied un corps de volontaires civils, qui pourra intervenir dans les régions éprouvées par de tels événements.

Il est à souhaiter que lors des travaux de la commission consacrés à ce thème, l'on s'en tienne de plus près aux problèmes spécifiques de l'environnement dans ses relations avec l'aménagement du territoire, que l'on précise les objectifs à atteindre et que l'on fasse une distinction plus nette entre les espaces urbains et les espaces naturels que cela n'a été le cas dans le document de base.

Thème II: Gestion des ressources naturelles au point de vue  
de l'environnement.

---

Nous consacrons ce texte plus particulièrement au chapitre II contenant des recommandations sectorielles et au chapitre III contenant des recommandations d'actions au niveau international.

De nouveaux problèmes sont intervenus à la suite de modifications profondes dans les systèmes d'exploitation des sols. Ces modifications sont:

- l'usage accru d'engrais conduisant même à des abus et par conséquent entraînant des problèmes d'ordre écologique, par exemple une part dans l'eutrophisation des eaux;
- l'usage accru de pesticides, conduisant également à des abus qui ont eu des conséquences encore mal connues, pour l'homme lui-même, les parasites que l'on prétend combattre et l'ensemble de l'équilibre écologique;
- l'intensification extrême de certaines productions animales provoquant l'apparition de problèmes d'élimination de déchets qui mettent en danger le milieu naturel et, en particulier, les eaux.

Si, dans de grandes parties du monde, les agriculteurs ont été et sont encore, comme le dit le document, "les premiers praticiens de la gestion intégrée des ressources", certains modes d'exploitation ont été et menacent d'être encore à l'avenir un danger pour le sol même qui est cultivé.

./.

Les recommandations au plan international insistent sur le rôle prédominant de la FAO comme lieu d'échange des connaissances concernant une exploitation optimale des sols. Notre pays participe activement aux travaux de cette organisation et souscrit à l'idée d'un renforcement de son activité, également dans le domaine de la réduction des effets nocifs des produits agro-chimiques.

Dans le secteur forestier, la FAO est apte aussi à jouer un rôle important dans l'amélioration des méthodes de gestion et, par conséquent, de maintien des forêts dans leur rôle écologique et social.

La Suisse apporte sa contribution financière, scientifique et technique aux programmes de la FAO.

En ce qui concerne la création recommandée d'un "mécanisme approprié pour assurer une surveillance continue du couvert forestier du globe", il serait utile d'étudier cette proposition et de voir quelle contribution la Suisse pourrait y apporter.

Les problèmes relatifs à la flore et à la faune sauvages aux parcs et activités récréatives de plein air, ont été négligés jusqu'à présent, mais le monde s'éveille à leur importance dans le cadre d'une gestion intégrée des ressources naturelles. Indépendamment de considérations directement utilitaires, tels que l'élément touristique et récréatif, le maintien et le renforcement de l'équilibre de la faune et de la flore sauvages jouent un rôle écologique important, puisqu'ils cherchent à protéger ces éléments naturels, qui représentent un potentiel génétique à conserver précieusement, comme le recommandent les Nations Unies.

- 7 -

Il est pour nous évident que de grands efforts sont à faire pour que, sur les plans national et international, la flore et la faune sauvages, ainsi que leurs biotopes, soient protégés contre les polluants et autres atteintes, par exemple le découpage excessif du territoire lors de son aménagement.

Placée dans une situation privilégiée quant à son approvisionnement en eau, la Suisse a néanmoins pris conscience relativement tard de l'importance qu'il y a à protéger ses eaux contre la pollution. La deuxième loi sur la protection des eaux, qui va entrer en vigueur le 1er juillet prochain permettra d'enrayer dans une large mesure la dégradation de la qualité des eaux.

La collaboration avec tous nos voisins, sur les plans bilatéral et multilatéral, est solidement établie et ira en s'intensifiant.

La gestion intégrée des eaux reçoit également toute l'attention qui lui est due, tant sur le plan national qu'international.

En ce qui concerne la production, le transport et la consommation d'énergie, nous pouvons dire que, pendant longtemps pays de l'énergie hydro-électrique, la Suisse exploite au maximum ses possibilités dans ce domaine et doit maintenant se tourner vers l'utilisation de l'énergie nucléaire. Les problèmes d'environnement que pose cette source d'énergie font l'objet de nombreuses études et l'on devra renoncer au refroidissement direct à l'eau des centrales nucléaires, tant que la classe de qualité II de l'eau ne sera pas atteinte dans les cours d'eau qui entrent en considération.

./.

Thème III : Détermination des polluants d'importance  
internationale et lutte contre ces polluants.

---

A bon droit, le document présenté admet que le problème de la pollution comprend des changements dans la biosphère dont les conséquences à long terme sont difficiles à prévoir. Cette considération rejoint la conception suisse de la protection de l'environnement selon laquelle une législation est nécessaire même quand, dans l'état actuel des connaissances, il n'est pas possible de prouver des dommages chiffrables en termes scientifiques ou économiques. En effet, les problèmes que pose la protection de l'environnement sont dynamiques et la science a, dans ce domaine, un retard difficile à combler.

L'urgence des tâches à entreprendre est soulignée par le fait que "les écosystèmes de certaines régions sont déjà menacés" et, aimerions-nous ajouter, déjà détruits.

A plusieurs reprises, le document de la conférence fait allusion aux problèmes des pays en voie de développement. Sans aucune intention de passer ici ces problèmes sous silence, nous renvoyons aux commentaires qui sont faits dans les propositions sur le thème V (Développement et environnement).

Relevons parmi les nombreux sujets examinés le recyclage qui permettrait une exploitation plus complète des ressources et une réduction considérable des émissions de nombreux polluants. Il est regrettable que cette question ne soit qu'effleurée dans les documents de la conférence,

- 9 -

car il aurait mérité qu'on lui accordât une place plus importante, vu sa grande portée pratique.

Parmi les sujets qui mériteraient également à l'avenir une étude plus approfondie de la part des météorologistes, les effets de la pollution mondiale sur le climat devraient être considérés. Les données actuelles n'aboutissent pas à des conclusions pratiques.

L'examen des problèmes de la pollution de l'air devrait également contenir une recommandation concernant l'effet de la pollution au niveau régional. En effet, la répartition des polluants au niveau local est assez bien connue et les projets qui existent pour l'examen de la dissipation des polluants sur le plan international feront également l'objet d'études importantes.

Un besoin de recherches exprimé concerne la pollution des eaux souterraines. Comme les pays industrialisés exploitent cette ressource naturelle à son maximum dans certaines régions, il y a lieu de soutenir toute proposition allant dans le sens d'une meilleure connaissance des phénomènes qui concernent les eaux souterraines.

Les considérations développées au thème III semblent en général considérer l'industrie comme la cause principale de la pollution. Vu le manque de données chiffrées, nous pensons qu'il est prématuré de tirer des conclusions à ce niveau de nos connaissances.

Les considérations écologiques contenues dans le document sont limitées aux effets sur la santé, l'alimentation et le climat, mais ne tiennent pas assez compte des effets de la pollution sur le milieu naturel. Nous pensons également que les méthodes

./.

- 10 -

de lutte contre la pollution devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi au sein de la commission qui examinera les polluants internationaux. Cette commission devrait également fixer des critères permettant le contrôle de l'équilibre biologique.

Bien que la Suisse n'ait pas d'accès à la mer, elle suit avec intérêt les efforts faits pour lutter contre la pollution des océans, dont les ressources en protéines sont importantes pour l'alimentation humaine.

Les problèmes économiques soulevés par la protection de l'environnement trouvent également un large écho dans notre pays. Pour sa part, la Suisse a souscrit aux principes directeurs élaborés par l'OCDE, qui incluent la notion du pollueur payeur et la collaboration internationale dans le domaine de l'harmonisation des politiques de l'environnement, afin d'éviter de trop grandes distortions économiques et l'apparition d'entraves au commerce international.

Le problème des mesures de lutte contre la pollution, de caractère économique ou autre, fait l'objet d'un examen attentif en Suisse. Actuellement, nous estimons que les normes ou les redevances peuvent être appliquées selon le problème à résoudre et que, dans certains cas, une combinaison de ces deux éléments peut être la bonne solution.

En ce qui concerne la collaboration internationale, la Suisse est disposée à participer à tous les travaux qui peuvent aboutir à une harmonisation des méthodes de travail entre les différents pays et à une comparabilité des paramètres en matière de lutte contre la pollution.

- 11 -

Relevons que nous collaborons aux travaux de l'Organisation météorologique mondiale, ainsi qu'à ceux de l'OCDE dans le cadre du projet OTTAR.

A notre avis, les forces déployées dans les différents pays pour l'étude des problèmes d'importance internationale devraient être mieux réparties et cela pourrait être une des tâches de la conférence d'inciter à une division du travail qui permettrait d'avancer plus rapidement dans l'acquisition des connaissances nécessaires.

Thème IV : Aspects éducatifs, sociaux et culturels des problèmes de l'environnement et questions de l'information

---

Certains points de ce thème mériteraient une formulation un peu plus prudente, telle cette déclaration contenue dans l'introduction: "La lutte pour un environnement de qualité n'est, en effet, que l'exigence d'un plus grand épanouissement de l'homme". Sans être exagérément pessimiste, on peut affirmer qu'il y va beaucoup plus simplement de la survie de l'homme.

Dans le chapitre I "La nécessité d'agir", on trouve entre autres arguments discutables une affirmation selon laquelle la mauvaise gestion des ressources naturelles qu'on a pu observer dans un passé récent est due pour une bonne part à une conception philosophique du monde marquée par le culte de la science et les convictions religieuses judéo-chrétiennes. D'autres considérations mettent en cause les hommes de science, à qui l'on reproche de ne pas s'interroger sur la finalité de leurs recherches. Or, dans la plupart des cas, le chercheur n'est

./.

- 12 -

pas maître des applications de ses découvertes et il lui est très souvent impossible d'en discerner toutes les implications.

Par ailleurs, le thème est traité d'une façon un peu confuse, qui confond entre autres les problèmes ayant trait à l'environnement social et ceux et qui concernent l'environnement physique; ce dernier, à notre connaissance, est seul en question dans le cadre de la conférence.

Il serait donc utile de fixer une limite, sans quoi les discussions risqueraient de déborder largement le sujet.

On peut, par contre, souscrire aux déclarations qui soulignent la nature collective de l'environnement dont la protection "débouche sur une solidarité qui déborde très largement le cadre de la cellule familiale, du voisinage, de la région et même du pays lui-même."

Parmi les moyens d'action, mentionnons la nécessité d'une approche pluridisciplinaire des méthodes d'enseignement, laissant de côté le cloisonnement classique des disciplines. Le développement rapide des connaissances en écologie devrait aboutir à l'organisation d'un enseignement de caractère écologique au sens le plus large du terme.

Les recommandations appellent de leurs vœux, au niveau universitaire, une formation de spécialistes dans les disciplines de base de la gestion de l'environnement. La formation de tous les professionnels impliqués dans l'aménagement de l'environnement devrait être adaptée aux nécessités écologiques. Cette adaptation concernerait des ingénieurs, des architectes, des urbanistes, à quoi nous aimerions ajouter, en leur attribuant la primauté, des écologistes et des biologistes, voire des agronomes et des agriculteurs.

Une prise de conscience écologique, au niveau professionnel, de tous ceux qui collaborent à la gestion de l'environnement est nécessaire, jusqu'à devenir une seconde nature. Cette sensibilisation devrait s'intégrer dans les actions de ces collaborateurs comme la notion de prévention des accidents parmi les ouvriers d'usine.

Il serait souhaitable que les préoccupations de la commission qui examinera ce thème débouchent sur des recommandations d'action d'un caractère plus concret.

#### Thème V : Le développement et l'environnement.

##### 1) Aide au développement et environnement des pays industrialisés

La formule "une seule terre, un seul environnement" semble appelée à devenir l'idée maîtresse de la Conférence de Stockholm. Elle symbolise les efforts entrepris par les gouvernements en vue de résoudre, par la coopération, des problèmes auxquels on reconnaît un caractère planétaire.

La nécessité de protéger l'environnement des pays industrialisés ne devrait pas entraver les programmes d'aide aux pays en voie de développement. En d'autres termes, l'aide financière et technique accordée à ces derniers ne saurait être mise en cause par les charges nouvelles que les mesures de protection de l'environnement feront peser sur les ressources nationales des pays industrialisés.

##### 2) Développement et environnement dans les pays en voie de développement

Selon les Nations Unies, les problèmes de l'envi-

ronnement des pays en voie de développement sont de deux sortes :

- a) ceux qui sont dus au retard économique;
- b) ceux qui naissent du progrès économique.

Un remède unique est proposé pour résoudre les deux types de problèmes: le développement lui-même.

Cette analyse et ce remède paraissent judicieux. Il faut, semble-t-il, éviter de proposer aux pays en voie de développement la "croissance zéro" que d'aucuns préconisent pour les pays industrialisés. En effet, si l'on oppose souvent la croissance "qualitative" à la croissance du PNB, en laissant entendre implicitement qu'elles sont antinomiques, il convient de garder présent à l'esprit le fait que, pour les pays en voie de développement, une augmentation de la production ou de la consommation de biens et de services équivaut à une croissance "qualitative".

Il semble que la première mesure à prendre pour donner aux pays en voie de développement les moyens d'améliorer et de protéger l'environnement consiste à tenir compte de façon adéquate des exigences financières qu'implique cette nouvelle tâche lors de la fixation du volume des ressources internationales.

La prise en compte des aspects "environnement" dans les projets et programmes d'aide au développement devrait être décidée en étroite collaboration avec les pays concernés. C'est à eux qu'il appartient de définir leurs priorités et l'on devrait, autant que possible, éviter que des projets ou programmes, considérés comme prioritaires par les pays

en voie de développement, soient abandonnés ou refusés par les pays industrialisés pour des motifs touchant à l'environnement. La question est, certes, délicate et il faudrait pouvoir distinguer les cas où les nuisances ont un caractère local et sont considérées comme supportables par les pays intéressés, des cas où elles contribuent à la dégradation du milieu humain au niveau international.

### 3) Commerce international et environnement

Les pays en voie de développement craignent que la protection de l'environnement dans les pays industrialisés ne provoque, par l'adoption de normes, de barrières tarifaires et non tarifaires, de nouvelles techniques, etc., des difficultés pour leurs exportations. Ces craintes sont probablement justifiées, mais il faut également reconnaître la légitimité des efforts tendant à éviter que le commerce international ne contrecarre les mesures de protection de l'environnement qui peuvent être prises à l'intérieur de chaque pays.

Pour éviter ce genre de difficultés, la Suisse devrait soutenir tout effort visant à mettre sur pied des mécanismes internationaux de consultation et d'information ayant pour but:

- d'assurer que l'environnement ne constitue un prétexte à des mesures protectionnistes;
- de mettre à la disposition des pays exportateurs les résultats des recherches en cours dans les pays industrialisés sur la toxicité des produits ou celle provenant de leur élimination (par exemple matières plastiques), afin qu'ils puissent se prémunir à temps contre les effets de leur éventuelle interdiction ou de toute autre mesure pouvant les frapper;
- d'établir éventuellement un calendrier d'installation des mesures et des normes afin d'éviter des effets brutaux sur les exportations des pays en voie de développement.

./.

La crainte de ces derniers de voir la protection de l'environnement servir de prétexte à des mesures protectionnistes est très vive. Il y a là, incontestablement, un danger et cette préoccupation est partagée par les pays industrialisés. Toute initiative ayant pour objet d'écarter ce danger devrait être encouragée. L'on peut penser à l'adoption de principes et de règles internationales, à la mise sur pied de mécanismes propres à contrôler leur application, ainsi qu'à l'utilisation la plus large possible en ce domaine des organisations internationales existantes. Au demeurant, il est indispensable d'encourager les pays en voie de développement à participer activement aux travaux de cette nature.

4) Industries polluantes dans les pays en voie de développement

Il a été suggéré, au cours des travaux préparatoires de la Conférence de Stockholm, que les pays industrialisés acceptent l'idée que les pays en voie de développement jouissent d'un avantage relatif dans la concurrence internationale grâce à l'implantation chez eux d'industries polluantes régies par des normes moins sévères que dans les pays industrialisés. Deux arguments ont été invoqués en faveur de cette éventualité:

- a) le milieu naturel des pays en voie de développement possède une capacité d'absorption des polluants plus grande que celui des pays industrialisés;
- b) grâce aux plans à longs termes et aux progrès techniques, les pays en voie de développement pourraient éviter de passer par les stades de pollution que l'on connaît actuellement dans les pays industrialisés.

Si, en raison de mesures de protection de l'environnement moins sévères, les pays en voie de développement jouissaient d'un avantage relatif par rapport aux pays

industrialisés dans la concurrence internationale, cet avantage pourrait être considéré par les pays industrialisés comme une contribution à l'accélération de l'industrialisation des pays en voie de développement. Dans cette hypothèse, les pays industrialisés devraient s'abstenir d'introduire, de ce fait, des mesures compensatoires à l'importation de produits industriels. Il serait cependant nécessaire de s'assurer que les politiques d'environnement moins contraignantes des pays en voie de développement ne mettent en danger l'environnement international.

Toutefois, il y aurait lieu de faire une distinction entre les normes de production et les normes de produits. Des normes de production différenciées entre pays en voie de développement et pays industrialisés sont concevables. En revanche, les produits que les pays en voie de développement désireraient exporter vers les pays industrialisés devraient satisfaire aux normes instituées par ces derniers.

Un avantage concurrentiel, issu de conditions d'environnement différentes dans les pays industrialisés et dans les pays en voie de développement, pourrait donc être admis par les pays industrialisés, et ses conséquences assumées, mais chaque pays devrait accepter les conséquences des mesures légitimes de protection de l'environnement, décidées par ses partenaires.

##### 5) Planification

L'expression "planification", utilisée dans les documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, n'a pas été définie. Placée dans son contexte, elle paraît dépasser la notion d'économie planifiée

et être employée plutôt pour la "fixation des priorités dans les objectifs économiques et sociaux".

Il serait souhaitable que la délégation suisse, lorsqu'elle emploiera ce terme, précisât que la forme de cette planification doit être laissée à chaque pays, compte tenu de ses caractéristiques économiques et sociales et de ses méthodes de gestion.

6) Principe pollueur-payeur

Le document de la Conférence, qui servira de base à la discussion sur le développement et l'environnement, semble admettre implicitement la validité du principe pollueur-payeur qui est généralement reconnu par les pays industrialisés. La Suisse, tout en restant fidèle à ce principe, pourrait en atténuer la rigueur en ce qui concerne les pays en voie de développement, afin d'éviter que ceux-ci n'y voient une menace pour leur compétitivité sur les marchés internationaux.

7) Aide aux pays en voie de développement et fonds des Nations Unies pour l'environnement

La question de la création d'un fonds volontaire des Nations Unies pour l'environnement est évoquée dans le chapitre suivant, consacré aux problèmes institutionnels. Ce que l'on peut dire ici, c'est que la contribution éventuelle de la Suisse à un tel fonds ne saurait être prélevée sur l'aide financière ou de coopération technique en faveur des pays en voie de développement, même dans le cas où ce fonds ne profiterait qu'à ces derniers. Cette aide a été décidée en vue d'utilisations précises et notre pays se doit d'honorer ses engagements.

Thème VI : Les incidences internationales, sur le plan de  
l'organisation, des propositions d'action

---

1) Organisme intergouvernemental

Le fait que la Suisse ne soit pas membre des Nations Unies doit nous inciter à observer une certaine réserve en ce qui concerne les institutions proposées aux Etats qui participeront à la Conférence de Stockholm sur l'environnement, à savoir :

- un organe subsidiaire du Conseil économique et social ou
- un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, à laquelle il ferait rapport par l'entremise du Conseil économique et social.

Il serait sans doute inopportun de faire d'entrée de cause une déclaration à ce sujet, mais cela ne signifie pas que nous ne puissions agir d'une manière discrète ou indirecte, d'autant plus que nous serons sans doute appelés à appuyer l'une des deux formules.

Les discussions qui ont eu lieu à ce propos au sein du Département politique ont montré que notre préférence allait à la première et, plus précisément, à un comité de l'ECOSOC du type de la Commission des stupéfiants. Cette idée a du reste été mise en avant par la délégation britannique lors de la 9ème réunion du "groupe de Genève" au niveau dit de consultation, les 29 février et 1er mars 1972. Ce "Comité de l'environnement" pourrait comprendre 27 ou 54 membres, chiffres qui permettent une répartition géographique équitable au sein des Nations Unies.

Lors des consultations avec le Secrétaire général de la Conférence, qui ont lieu <sup>eu</sup> à Genève le 3 mai et auxquelles

- 20 -

participaient une trentaine de pays, une majorité s'est dégagée en faveur de la formule que nous préconisons.

Dans l'idée du Secrétariat général de la Conférence, l'organisme intergouvernemental "donnerait de façon continue des directives générales quant à la politique à suivre en matière de coopération internationale dans le domaine de l'environnement". Notre préférence allant à un organe subsidiaire de l'ECOSOC, il faut souhaiter que l'accent soit mis plus sur l'aspect écologique que sur l'aspect économique de l'environnement.

D'autre part, il convient de soutenir l'idée exprimée par le Secrétariat général de faire une place importante à l'action menée sur le plan régional, aussi bien dans le système des Nations Unies (CEE/ONU, etc.) qu'au sein d'organisations non rattachées à l'ONU (OCDE, Conseil de l'Europe, etc.) et d'organisations non gouvernementales (CIUS, UICN, etc.). Nous avons, en effet, un intérêt évident à accorder notre appui à des organisations comme l'OCDE ou le Conseil de l'Europe, qui ont des programmes importants dans le domaine de l'environnement.

Au demeurant, la délégation suisse devra encourager les efforts qui ont été accomplis aux Nations Unies pour éviter les chevauchements et les doubles emplois, tant sur les plans scientifique et technique que financier.

## 2) Secrétariat

Il est prévu qu'un arrangement institutionnel sera pris "pour établir un secrétariat, qui fournirait un appui fonctionnel et logistique à l'organe intergouvernemental

chargé de l'environnement". Il ne devrait pas assumer de rôle opérationnel. Au cours de la phase préparatoire a été soulignée la nécessité de limiter le personnel de ce secrétariat au strict minimum. L'on a aussi lancé l'idée de le fixer à Genève.

Nous n'avons rien à objecter au sujet de ce dernier point, ceci d'autant moins que l'accord de siège conclu en 1946/1963 avec les Nations Unies autorise l'organisation à le faire.

3) Conseil de coordination.

Les Etats-Unis ont proposé la création d'un conseil de coordination en matière d'environnement, composé des hauts fonctionnaires chargés des programmes d'environnement des organismes du système des Nations Unies.

Il nous semble que cette idée mérite d'être soutenue.

4) Fonds des Nations Unies pour l'environnement.

Le Président Nixon a proposé, dans un message au Congrès en date du 8 février 1972, la création d'un Fonds volontaire des Nations Unies pour l'environnement. Les Etats-Unis verseraient 40% des 100 millions de dollars nécessaires à un tel organe au cours des cinq premières années.

Selon le projet de résolution, présenté par les Etats-Unis, le fonds devrait servir entre autres à financer

./.

des programmes internationaux dans les secteurs suivants: surveillance, pollution, conservation, zones de peuplement, échange de renseignements, éducation du public et formation, recherche sur les problèmes scientifiques et techniques relatifs à l'environnement.

Cette conception n'est pas en parfaite harmonie avec celle exprimée dans les documents de la Conférence, où l'accent est mis sur une aide supplémentaire aux pays en voie de développement.

Le Comité préparatoire de la Conférence a fortement appuyé la création de ce Fonds, bien que l'on ne soit pas encore au clair sur ses buts. Au cours des discussions, certains pays ont exprimé l'avis qu'il devrait couvrir les frais de la coopération internationale en matière d'environnement, dans la mesure où ces frais excéderaient les dépenses actuellement prévues au budget des organisations du système des Nations Unies pour les programmes relatifs à l'environnement.

Il nous semble que, dans le cas où ce fonds serait créé, la Suisse devrait y participer équitablement par acte de solidarité et compte tenu de la sensibilisation de l'opinion publique de notre pays pour les problèmes du milieu humain.

#### Déclaration sur l'environnement.

L'un des actes importants de la Conférence de Stockholm sera sans doute l'adoption d'une "Déclaration sur l'environnement", qui constituera une sorte de code international en la matière (voir projet de préambule et d'articles ci-joint).

Ce projet soulève quelques questions, notamment les articles 1er, 18 et 19. En effet, l'article 1er fait état d'un droit fondamental de l'homme à un environnement sain. Cette notion n'a pas été introduite dans la constitution fédérale, parce qu'elle n'est pas conforme à nos conceptions en matière de droit constitutionnel (cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à l'insertion dans la constitution d'un article 24 septies sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, du 6 mai 1970, in FF 1970, I, 790).

Cette considération n'a cependant pas le même poids lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, non d'un texte juridique de caractère obligatoire pour les Etats, mais d'une déclaration d'intention exprimant la "conviction générale" des Etats qui la souscriront. On se trouve en présence d'un droit social.

Quant à l'article 18, qui affirme, peut-être d'une manière trop absolue, le principe de la souveraineté nationale sur l'exploitation des ressources, il amorce aussi la responsabilité des Etats pour les dommages causés à l'environnement d'autres Etats. Cette disposition peut conduire assez loin, mais l'essentiel est que le devoir ainsi proclamé doit être délimité "en conformité avec les principes du droit international". La nécessité d'une collaboration en vue de développer le droit international en ce qui concerne la responsabilité et les réparations pour les dommages causés à l'environnement d'autres Etats peut difficilement être contestée. Cette coopération, prévue à l'article 19, pose cependant des problèmes délicats pour la Suisse, en raison notamment de sa situation géographique.

- 24 -

En bref, le projet de déclaration sur l'environnement nous semble pouvoir être accepté, même dans sa formulation actuelle qui n'est pas entièrement satisfaisante, compte tenu du fait qu'il s'agit d'une déclaration d'intention et non d'une convention juridique obligatoire.

Délégation suisse.

M. R. Schneider étant empêché de participer à la Conférence de Stockholm, c'est M. A Junod, adjoint scientifique I à l'Institut suisse de météorologie qui le remplacera en qualité de délégué-suppléant.

Dans une requête du 2 mai 1972 adressée à la Division des organisations internationales du Département politique, le Fonds national suisse de la recherche scientifique a demandé de pouvoir déléguer à Stockholm, à ses frais, M. Rainer Schaad, Dr. ès sciences et ingénieur-chimiste, qui s'occupe depuis nombre d'années de recherche en matière d'environnement.

D'autre part, notre mission diplomatique en Suède souhaite que M. Claude Ochsenbein, conseiller d'Ambassade, figure dans la délégation, afin qu'il ait accès aux locaux de la Conférence et puisse, au besoin, aider la délégation.

Il nous paraît que ces deux suggestions sont judicieuses et que les prénommés peuvent être annoncés comme conseillers, d'autant qu'il n'en résulte aucune incidence financière.

\* \* \*

- 25 -

En accord avec les Départements intéressés, le  
Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r

1. d'approuver le rapport précédent, qui servira de ligne directrice pour la délégation suisse à Stockholm;
2. d'autoriser le chef de la délégation à faire une déclaration dans le même sens au cours de la discussion générale de la Conférence;
3. d'autoriser le chef de la délégation ou l'un des suppléants à signer, s'il y a lieu, la déclaration sur l'environnement;
4. de remplacer M. R. Schneider par M. A. Junod, qui aura le statut de délégué-suppléant, et d'ajouter à la délégation, en qualité de conseillers, MM. R. Schaad et C. Ochsenbein;
5. de charger le Département politique, en liaison avec les Départements de l'intérieur, de l'économie publique et des transports et communications et de l'énergie, d'établir un rapport sur les travaux et les résultats de cette Conférence.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Graber

Annexe :

1 projet de déclaration

./.

- 26 -

Pour rapport joint :

- au Département de l'intérieur
- au Département des finances et douanes
- au Département de l'économie publique
- au Département des transports et communications et de l'énergie

Extrait du procès-verbal :

- à la Chancellerie fédérale (pas de nouveaux pouvoirs)
- au Département politique, en 15 exemplaires, pour exécution
- au Département de l'intérieur, en 4 exemplaires, pour information
- au Département des finances et douanes, en 4 exemplaires, pour information
- au Département de l'économie publique, en 4 exemplaires, pour information
- au Département des transports et communications et de l'énergie, en 4 exemplaires, pour information.

Projet de préambule et de principes à inclure  
dans la Déclaration sur l'environnement

Préambule

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement,

S'étant réunie à Stockholm du 5 au 16 juin 1972 et

Ayant examiné la nécessité d'adopter une conception commune et des principes communs qui inspireront et guideront les efforts des peuples du monde en vue de préserver et d'améliorer l'environnement,

PROCLAME CE QUI SUIT :

1. L'homme est à la fois créature et créateur de son environnement. Ses besoins et ses aptitudes physiques ont été conditionnés par des siècles d'évolution sur la terre où il vit. Mais son intelligence et son sens social et moral lui ont donné, de temps immémorial, la liberté de transcender et de transformer la nature sauvage, d'édifier une société et une culture qui lui sont propres et, par là, de créer pour ses descendants une existence meilleure et plus profondément humaine. Ces deux éléments de son environnement, l'élément naturel et celui qu'il a créé, sont indispensables à son bien-être et à la pleine jouissance de ses droits fondamentaux, y compris le droit à la vie même.

2. L'homme doit constamment faire le point de son expérience et continuer à découvrir, à inventer, à créer et à avancer. Il a acquis à notre époque, grâce aux progrès accélérés de la science et de la technique, le pouvoir d'imposer au milieu qui l'entoure des transformations innombrables et d'une ampleur jamais encore atteinte. Utilisé avec discernement, ce pouvoir peut apporter à tous les peuples les bienfaits du développement et l'occasion d'améliorer la qualité de la vie. Utilisé abusivement ou inconsidérément, il peut infliger à l'environnement des dommages incalculables. Nous voyons se multiplier autour de nous les signes des dommages causés par l'homme dans de nombreuses régions du globe : niveaux dangereux de la pollution de l'eau, de l'air, de la terre et des êtres vivants; perturbations profondes de l'équilibre écologique de la biosphère; destruction et épuisement de ressources irremplaçables; déficiences graves de l'environnement que l'homme crée là où il s'établit.

3. A notre époque aussi, dans certaines régions, sous l'effet des migrations et d'un accroissement naturel sans précédent, la population augmente à un rythme qui risque de vouer à l'échec tous les efforts déployés pour vaincre la pauvreté et le sous-développement et pour garder à l'environnement une qualité acceptable, alors que dans d'autres régions, la densité de la population n'est pas encore suffisante pour assurer l'efficacité économique et la haute productivité qui permettraient d'élever rapidement le niveau de vie.

4. Dans le même temps, les armements et les conflits armés continuent à absorber d'immenses ressources, et l'environnement s'en trouve encore plus dégradé et menacé.

5. Nous en sommes donc à un moment de l'histoire où nous devons orienter nos actions dans le monde entier en songeant davantage à leurs répercussions sur l'environnement. Nous pouvons, par ignorance ou par négligence, causer des dommages considérables et irréversibles à l'environnement terrestre dont dépendent notre vie et notre bien-être. En revanche, en approfondissant nos connaissances et en agissant plus sagement, nous pouvons assurer à nous-mêmes et à notre postérité des conditions de vie meilleures, dans un environnement mieux adapté aux besoins et aux aspirations de l'humanité. Il faut de l'enthousiasme, mais aussi du sang-froid; des efforts intenses, mais aussi une action ordonnée. Pour jouir librement des bienfaits de la nature, l'homme doit tirer parti de ses connaissances en vue de créer, en coopération avec elle, un environnement meilleur. Défendre et améliorer l'environnement pour les générations présentes et à venir est devenu pour l'humanité un objectif primordial, une tâche dont il faudra coordonner et harmoniser la réalisation avec celle des objectifs fondamentaux déjà fixés de paix et de développement économique et social dans le monde entier.

6. Pour que ce but puisse être atteint, il faudra que tous, citoyens et collectivités, entreprises et institutions, à quelque niveau que ce soit, assument leurs responsabilités et se partagent équitablement les tâches. Les hommes de toutes conditions et les organisations les plus diverses peuvent, par les valeurs qu'ils admettent et par l'ensemble de leurs actes, déterminer l'environnement de demain. Les autorités locales et les gouvernements auront la responsabilité principale des politiques et de l'action à mener en matière d'environnement dans les limites de leur juridiction. Un nombre croissant de problèmes d'environnement, de portée régionale ou mondiale ou touchant au domaine international commun, exigeront une coopération étendue entre les pays et une action de la part des organisations internationales dans l'intérêt de tous.

### Principes

EXPRIME LA CONVICTIION COMMUNE QUE \*) :

1. L'homme a un droit fondamental à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations futures.
2. Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin.
3. La capacité du globe de produire des ressources renouvelables essentielles doit être préservée et, partout où cela est possible, rétablie ou améliorée.

\*) La question de l'ordre des paragraphes n'a pas été examinée; l'ordre dans lequel ils figurent dans le présent document est par conséquent provisoire et sujet à modifications.

4. Les ressources non renouvelables du globe doivent être employées de telle façon qu'elles ne risquent pas de s'épuiser.
5. Les rejets de matières toxiques, ou d'autres matières en des quantités ou sous des concentrations telles que l'environnement ne puisse plus en neutraliser les effets, doivent être freinés de façon à éviter que les écosystèmes ne subissent des dommages graves ou irréversibles.
6. Le développement économique et social est indispensable si l'on veut assurer un environnement propice à l'existence et au travail de l'homme et créer sur la terre les conditions nécessaires à l'amélioration de la qualité de la vie.
7. Les déficiences de l'environnement imputables à des conditions de sous-développement posent des problèmes graves, pour lesquels les meilleurs remèdes peuvent être trouvés dans le développement et dans son processus propre.
8. Les politiques nationales d'environnement devraient renforcer le potentiel de progrès actuel et futur des pays en voie de développement, et non l'affaiblir ou faire obstacle à l'instauration de meilleures conditions de vie pour tous. Les Etats et les organisations internationales devraient prendre les mesures voulues pour s'entendre sur les moyens de parer aux conséquences économiques que peut avoir, au niveau national et international, l'application de mesures de protection de l'environnement.
9. Il faudrait dégager des ressources pour préserver et améliorer l'environnement. Il conviendrait à cet égard de tenir compte des besoins particuliers des pays en voie de développement et des dépenses que peut entraîner l'intégration de mesures de préservation du milieu dans la planification de leur développement, comme aussi de la nécessité de leur accorder à cet effet, sur leur demande, une assistance internationale supplémentaire, aussi bien technique que financière.
10. La planification économique et sociale devrait tenir compte des considérations pertinentes relatives à l'environnement, afin que les plans de développement soient compatibles avec la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement.
11. Une planification rationnelle est un instrument essentiel si l'on veut concilier les impératifs du développement et la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement.
12. En planifiant les établissements humains et l'urbanisation, il faut veiller à éviter les atteintes à l'environnement et à obtenir le maximum d'avantages sociaux, économiques et mésologiques.
13. Dans les régions où le taux d'accroissement de la population ou sa concentration excessive sont de nature à exercer une influence défavorable sur l'environnement ou le développement, et dans

celles où la faible densité de population risque d'empêcher toute amélioration de l'environnement et de faire obstacle au développement, il faudrait mettre en oeuvre des politiques démographiques qui respectent les droits fondamentaux de l'homme et qui soient jugées adéquates par les gouvernements intéressés.

14. Il convient que des institutions nationales appropriées soient chargées de planifier, de gérer ou de réglementer l'utilisation des ressources de l'environnement dont disposent les Etats, en vue d'améliorer la qualité de l'environnement.

15. Il convient de recourir à la science et à la technique pour déceler, éviter ou limiter les dangers qui menacent l'environnement et pour résoudre les problèmes qu'il pose, afin de favoriser le progrès économique et social.

16. Il est essentiel de dispenser un enseignement sur les questions d'environnement, notamment parmi les jeunes générations, afin de développer les bases nécessaires pour éclairer l'opinion publique et donner aux individus, aux entreprises et aux collectivités le sens de leurs responsabilités en ce qui concerne la protection et l'amélioration de l'environnement.

17. Il convient d'encourager dans toute la mesure du possible la recherche et le libre échange et le transfert de connaissances et de données d'expérience scientifique et autres, afin de faciliter la solution des problèmes d'environnement, en tenant compte particulièrement des besoins des pays en voie de développement.

18. Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de s'assurer que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.

19. Les Etats doivent coopérer pour développer le droit international en ce qui concerne la responsabilité et la réparation des dommages causés à l'environnement, au-delà des limites de leur juridiction, par des activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle.

20. Il convient que les Etats fournissent des renseignements pertinents sur les activités menées ou sur les faits nouveaux survenus dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle lorsqu'ils considèrent, ou ont lieu de considérer, que ces renseignements sont nécessaires pour parer aux conséquences préjudiciables que ces activités ou faits nouveaux risquent d'avoir pour l'environnement dans des régions situées au-delà des limites de leur juridiction nationale.

21. Il faut épargner à l'homme et à son environnement les conséquences graves qu'auraient de nouveaux essais d'armes,

particulièrement d'armes de destruction massive, ou leur utilisation au cours d'hostilités.

22. Une coopération par voie d'accords internationaux ou selon d'autres modalités est indispensable pour prévenir, éliminer ou réduire et limiter efficacement les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées dans tous les domaines et ce dans le respect des intérêts de tous les Etats.

23. Les Etats doivent veiller à ce que les organisations internationales jouent un rôle coordonné, efficace et dynamique dans la préservation et l'amélioration de l'environnement.

---

3003 Bern, den 29. Mai 1972

Ausgeteilt

An den B u n d e s r a t

Conférence des Nations Unies  
sur l'environnement (Stockholm,  
5 au 16 Juin 1972)

Nr. 960.2/667

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Eidg. Politischen Departements  
vom 15. Mai 1972

Das Finanz- und Zolldepartement kann dem Antrag grundsätzlich zu-  
stimmen. Zum Bericht, welcher der Schweizer Delegation in Stockholm  
als Richtlinie dienen soll, gestattet es sich, die beiden folgenden  
Vorbehalte anzubringen:

1. Abschnitt V., Ziff. 7: Hilfe an unterentwickelte Länder  
und Umweltschutzfonds der Vereinten Nationen (S. 18)

Es wird hier die Ansicht vertreten, dass ein allfälliger Beitrag  
der Schweiz an einen solchen Fonds nicht auf die Finanzhilfe  
oder die technische Zusammenarbeit angerechnet werden soll,  
welche die Schweiz zugunsten unterentwickelter Länder leistet.  
Eine solche Ordnung lässt sich für die Anlaufzeit des Fonds  
sicher vertreten. Je nach seiner Entwicklung und seiner Tätig-  
keit wird sich diese Ordnung, soweit es die Schweiz betrifft,  
aber kaum aufrecht erhalten lassen. Grundsätzlich muss die Hilfe  
an unterentwickelte Länder als Ganzes betrachtet werden, gleich-  
gültig unter welchen Titeln sie erbracht wird. Die Schweiz wird  
daher in dieser Beziehung freie Hand behalten müssen.

2. Abschnitt VI., Ziff. 4: Umweltschutzfonds  
der Vereinten Nationen (S. 22)

Wir teilen die Auffassung, dass sich die Schweiz einer angemessenen Beteiligung am vorgesehenen Fonds nicht wird entziehen können. Wir nehmen aber als selbstverständlich an, dass die Schweiz dafür nach dem Verteilungsschlüssel belastet wird, wie er bei internationalen Organisationen üblich ist.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT



Celio