

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

o.320.016.12 - BOU/pc

3003 Berne, le 20 octobre 1975

Note relative au secteur "Environnement"
de l'Acte final de la Conférence sur la
sécurité et la coopération en Europe (CSCE)

I Introduction

Le Service de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux de la Direction des organisations internationales avait établi, le 13 août 1973, une note relative à la coopération européenne dans le domaine de l'environnement, destinée à la Délégation suisse à la CSCE. Les conclusions de cette note avaient été approuvées par les représentants de l'Office fédéral de la protection de l'environnement et de la Division du commerce lors d'une réunion le 23 août 1973. Voici l'essentiel de ces conclusions :

Une recommandation de la CSCE touchant le domaine de l'environnement ne nous paraît pas indispensable, étant donné les nombreuses organisations internationales qui s'occupent de cette question. Toutefois, nous ne devrions pas nous y opposer si la majorité des Etats participant à la conférence le souhaitent. Dans ce cas, il conviendrait d'éviter dans toute la mesure du possible de créer un nouvel organisme. A l'heure actuelle, en effet, les programmes existants ou en voie d'élaboration tant au niveau mondial qu'eupéen créent un travail considérable dans les administrations intéressées et les petits et moyens pays ne peuvent plus guère fournir des experts pour toutes les réunions de comités et groupes de travail s'occupant des problèmes d'environnement. Depuis la Conférence de Stockholm, un effort de coordination se dessine heureusement et même un essai de répartition

- 2 -

des tâches entre les organisations internationales.

La mise en oeuvre des résolutions qui pourraient être prises par la CSCE en matière d'environnement pourrait être confiée à la Commission économique pour l'Europe, qui a l'avantage de posséder déjà les structures nécessaires. Cette commission est appelée, au demeurant, à collaborer à l'exécution au plan européen des projets du PNUE.

II Suites à donner à la section "Environnement" de l'Acte final de la CSCE

Le service précité a examiné la section "Environnement" de l'Acte final de la CSCE uniquement sous l'angle de vision qui est le sien, c'est-à-dire en considérant les aspects politique, juridique, institutionnel et budgétaire - les aspects scientifique et technique étant de la compétence de l'Office fédéral de la protection de l'environnement.

Nous avons dès lors soumis à cet office, qui y a apporté quelques compléments, les vues exposées par le soussigné à la réunion convoquée par la Direction politique le 3 octobre 1975.

1) Objectifs de coopération

Les deux premiers objectifs n'apportent rien de nouveau : ce sont ceux de la Commission économique pour l'Europe. Le troisième va plus loin puisqu'il prévoit l'harmonisation des politiques. C'est là un idéal qu'il sera difficile d'atteindre en raison des systèmes économiques différents à l'Est et à l'Ouest (cf. à ce propos notre note du 13 août 1973, page 2, quant à la mise en oeuvre du principe pollueur/payeur).

Le quatrième objectif, qui reflète d'ailleurs la différence des conceptions, nous paraît tout à fait valable. Il concerne en premier lieu la politique interne des Etats, mais vise sans doute aussi le transfert des technologies.

2) Domaines de coopération

a) Lutte contre la pollution de l'air

Il s'agit d'un domaine où une collaboration européenne peut s'exercer avec profit. Du reste, un programme de coopération technique pour la mesure du transport des polluants atmosphériques sur de longues distances de l'OCDE (projet Ottar), comportant 60 stations de mesure, sera combiné avec un programme du CAEM pour devenir un projet européen sous la dénomination "METAPE" (Monitoring and Evaluation of the Transport of Air Pollutants in Europe). C'est du moins la proposition qui a été faite par les délégués des pays - dont la Suisse - réunis à Oslo du 3 au 5 décembre 1974.

La question qui se pose actuellement est de déterminer quelle organisation reprendra ce projet : CEE/ONU ou OMM. De plus, il faudra envisager un raccordement de ce programme au Système mondial de surveillance continue de l'environnement (GEMS) du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

b) Lutte contre la pollution des eaux et utilisation des ressources en eau douce

Les objectifs dans ce domaine sont limités et peuvent être atteints. L'on n'a pas envisagé la conclusion de conventions, ce qui est sage pour l'immédiat. En effet, la mise sur pied d'une convention européenne sur la pollution des eaux douces a été difficile dans le cadre restreint du Conseil de l'Europe. Qu'en serait-il dans la grande Europe ?

c) Protection de l'environnement marin

De nombreuses organisations internationales s'occupent aujourd'hui de ce problème. Un groupe de travail du Comité de l'environnement de l'OCDE vient d'achever une étude pilote sur la région méditerranéenne concernant la

- 4 -

lutte contre la dégradation et la pollution du milieu ambiant dues au développement du littoral.

Sous les auspices du PNUE s'est, d'autre part, tenue à Barcelone, du 28 janvier au 4 février 1975, une réunion intergouvernementale ayant pour but d'étudier les mesures à prendre pour protéger la Méditerranée contre la pollution. Une conférence diplomatique aura lieu, de nouveau à Barcelone, du 2 au 13 février 1976, pour mettre au point des instruments juridiques, à savoir :

- une convention-cadre pour la protection du milieu marin contre la pollution en Méditerranée;
- un protocole pour la prévention de la pollution de la Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs;
- un protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nocives en cas de situation critique.

Dans ces conditions, une intervention de la CSCE, tout au moins en ce qui concerne la Méditerranée, ne nous paraît pas nécessaire.

En revanche, les mesures envisagées dans l'Acte final pour lutter contre les polluants des mers, notamment ceux énumérés aux annexes I et II de la Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et d'autres matières, du 29 décembre 1972, nous semblent opportunes, même si elles font déjà l'objet de discussions à Barcelone. L'on n'en fera jamais trop à ce propos. Au demeurant, la Suisse a signé la Convention de Londres le 6 juin 1973, mais ne l'a pas encore ratifiée.

d) Utilisation des terres et des sols

Devant la perspective d'une crise alimentaire mondiale, l'on ne peut qu'encourager tout ce qui concerne l'amélioration, la récupération et la remise en culture de terres en friche. L'Office fédéral de la protection de l'environnement nous a

./.

d'ailleurs signalé que les terres abandonnées, en Suisse, pour des raisons de rentabilité, étaient un sujet de préoccupation tant du point de vue touristique que du point de vue écologique.

e) Conservation de la nature et des réserves naturelles

Ces activités sont largement développées au Conseil de l'Europe où notre pays joue un rôle de premier plan. Nous ne voyons pas, quant à nous, la nécessité de traiter ces problèmes dans une autre enceinte, d'autant plus que nos experts pourraient difficilement s'engager au-delà de ce qui leur est demandé par l'organisation de Strasbourg.

f) Amélioration des conditions de l'environnement dans les zones d'habitation humaine

Des travaux d'une certaine importance en matière d'environnement urbain ont déjà été faits tant par l'OCDE que par la CEE/ONU. Cette dernière participe d'ailleurs activement à la préparation de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, qui aura lieu à Vancouver (Canada) du 31 mai au 11 juin 1976.

La Suisse, par le truchement de l'Office fédéral du logement, apporte une contribution à la CEE/ONU et participera à la Conférence de Vancouver. Nous ne voyons dès lors pas ce qui pourrait encore être entrepris à ce sujet.

g) Recherche fondamentale, surveillance, prévision et évaluation des modifications de l'environnement

Les objectifs prévus ici le sont également par le PNUE. A notre avis, l'on pourrait envisager, sous forme de projets de la CEE/ONU, une contribution européenne au programme des Nations Unies.

h) Mesures législatives et administratives

Il s'agit probablement d'inciter les Etats à prendre des

- 6 -

mesures législatives et administratives en matière de protection de l'environnement. Cette tendance doit être encouragée, si l'on veut arriver, dans l'avenir, à une certaine harmonisation des législations européennes. Les tentatives faites jusqu'ici à l'OCDE et au Conseil de l'Europe dans ce sens se sont, en effet, heurtées à un certain nombre de difficultés de cet ordre.

Quant aux procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement, c'est une question fort importante. Des travaux préliminaires ont déjà été accomplis à l'OCDE et au Conseil de l'Europe. La CEE/ONU, de son côté, a convoqué à Genève, du 8 au 10 décembre 1975, une deuxième réunion d'experts chargés d'examiner les méthodes d'évaluation des incidences des activités de l'homme sur l'environnement. Il est donc superflu de faire davantage dans ce secteur.

3) Formes et méthodes de coopération

Nous avons relevé avec plaisir, dans l'Acte final, que l'on utiliserait pleinement les modalités et formes de coopération existantes. L'on vise surtout - le contexte le prouve - le PNUE et la CEE/ONU. Ceci rejoint d'ailleurs la proposition que nous avons faite le 13 août 1973 et que nous avons rappelée sous le chiffre I ci-dessus. Mais pourquoi n'utiliserait-on pas, comme le fait déjà la CEE/ONU, les importants travaux de l'OCDE, du CAEM et même du Conseil de l'Europe ? Nous savons qu'en ce qui concerne cette dernière organisation, les pays de l'Est ont toujours fait preuve d'une grande réserve, mais peut-être pourrait-on invoquer l'esprit d'Helsinki pour faire admettre, dans des domaines comme l'environnement, la science et la technique, que les travaux effectués à Strasbourg soient pris en considération. Les petits pays, nous l'avons déjà dit, ont trop peu d'experts pour pouvoir les mettre à la disposition d'organisations qui entendent se livrer à des études déjà faites ailleurs.

- 7 -

Quant aux formes de coopération envisagées, elles sont classiques et déjà utilisées à la CEE/ONU, notamment les colloques, séminaires et réunions d'experts.

Nous avons relevé plus haut les difficultés d'une harmonisation des réglementations. Quant aux consultations, la Suisse les pratique largement avec ses voisins et se propose de développer encore cette forme de coopération sur le plan bilatéral ou trilatéral en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, notamment par la constitution de commissions mixtes. Cette pratique doit être encouragée.

Il en est de même du développement du droit international de l'environnement, mais nous estimons qu'une codification est prématurée, ainsi que nous l'avons du reste déclaré à la dernière session du Conseil d'administration du PNUE.

En ce qui concerne les conventions internationales, la Suisse a ratifié :

- la convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction;
- la convention du 23 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel.

Elle ratifiera incessamment la convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine. L'invitation faite aux Etats par la CSCE est tout à fait conforme à nos vues.

L'on peut en dire autant de l'inclusion, dans toute la mesure du possible, de ce domaine de coopération dans le programme de travail de la CEE/ONU. Dès 1973, nous nous sommes prononcés dans ce sens. Nous pouvons appuyer aussi la collaboration avec le PNUE, d'autant plus que, depuis le 1er janvier 1975, notre pays est membre du Conseil d'administration pour trois ans.

- 8 -

Enfin, deux mesures particulières sont préconisées :

- a) le projet "METAPE", dont nous avons parlé plus haut et que nous approuvons;
- b) l'étude, qui serait confiée à la CEE/ONU, des effets produits sur l'environnement par les activités économiques et le développement de la technologie. Nous sommes, quant à nous, favorables à cette étude, mais il ne faut pas se dissimuler les difficultés auxquelles elle se heurtera en Suisse, en raison de l'insuffisance de notre appareil statistique et de la réserve observée par les milieux industriels.

*
* *
*

En conclusion, il ne nous paraît pas que la Suisse doive prendre, sur la base de l'Acte final de la CSCE, des mesures spéciales dans le domaine de l'environnement. Sur le plan international, nous sommes d'avis que les domaines décrits dans la présente note comme pouvant faire l'objet d'une collaboration au niveau européen devraient être intégrés au programme de travail de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies.

Au demeurant, nous approuvons pleinement le paragraphe relatif à l'environnement de la Méditerranée, contenu dans le chapitre intitulé "Questions relatives à la sécurité et à la coopération en Méditerranée".

Direction
des organisations internationales
p.o.


(Bourgnon)

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

o.320.016.12 - BOU/pc

3003 Berne, le 20 octobre 1975

Note à Monsieur Arnold Hugentobler,
 Suppléant du Chef de la Division politique I

Acte final de la CSCE

att	HU	ZY	RR					
Datum	22.10							3/8
Visa	1	2	2					20/11
EPD				23.10.75				17
Ref.	P.B. 72.9.15.1.							

./.

Conformément au voeu que vous avez exprimé lors de la réunion du 8 octobre 1975, nous vous remettons ci-joint, en vingt exemplaires, l'exposé fait par le soussigné au sujet de la section "Environnement" de l'Acte final de la CSCE.

Les vues figurant dans ce papier ont reçu l'approbation de l'Office fédéral de la protection de l'environnement. Nous l'envoyons encore, à toute fin, à quatorze administrations et instituts scientifiques faisant partie du Groupe interdépartemental pour les questions internationales d'environnement, et nous réservons de vous faire connaître les remarques qu'ils pourraient nous faire parvenir.

Direction
 des organisations internationales
 p.o.

E. Bourgnon
 (Bourgnon)

Annexes mentionnées