

Feuille Fédérale

Berne, le 29 octobre 1973 125^e année Volume II

N° 43

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 68 francs par an: 38 francs pour six mois:
étranger: 82 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

11750

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la participation de la Suisse au Fonds du Programme des Nations Unies pour l'environnement

(Du 5 septembre 1973)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet d'arrêté fédéral concernant la participation de la Suisse au Fonds du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

1 Aperçu liminaire

Le présent message donne, au deuxième chapitre, un bref historique de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, qui s'est tenue à Stockholm du 5 au 16 juin 1972 et à laquelle la Suisse a participé. Ce chapitre indique également les résultats de la conférence: déclaration sur l'environnement, plan d'action et nouveau mécanisme international comprenant un conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement, un petit secrétariat de l'environnement, un fonds pour l'environnement et un comité de coordination.

Dans un troisième chapitre, nous relevons que le rapport de la Conférence de Stockholm a été approuvé par l'Assemblée générale de l'ONU le 15 décembre 1972, indiquons de quelle manière est composé le conseil d'administration du PNUE et signalons que le secrétariat de l'environnement sera fixé à Nairobi (Kenya).

Le quatrième chapitre est consacré au Fonds du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Nous signalons ici que le conseil d'administration du PNUE a tenu sa première session à Genève du 12 au 22 juin 1973 et a défini un programme d'action prioritaire. Au demeurant, quinze pays occidentaux



ont déjà donné leur adhésion au fonds et d'autres ont annoncé leur contribution. Nous estimons que la Suisse doit faire également un acte de solidarité en versant à ce fonds un million de francs par année pendant cinq ans à compter du 1^{er} janvier 1975. Le projet d'arrêté fédéral y relatif est fondé sur la compétence fédérale implicite en matière de relations internationales.

2 La Conférence de Stockholm

21 Bref historique de la Conférence

C'est en 1968, à la suite d'une initiative de la Suède, que l'Assemblée générale des Nations Unies décida d'organiser à Stockholm une Conférence sur l'environnement. Il s'agissait non seulement de permettre une vaste confrontation d'idées sur l'un des grands problèmes qui se posent aujourd'hui à l'humanité, mais surtout de définir des types d'action en vue d'améliorer l'environnement naturel et humain. Un comité préparatoire de vingt sept membres fut désigné en décembre 1969 et M. Maurice Strong, ressortissant canadien, nommé secrétaire général de la Conférence en septembre 1970.

Sous la direction de M. Strong, un secrétariat restreint s'établit à Genève et s'efforça, à partir d'un nombre impressionnant de rapports nationaux, mémoires, études, monographies, etc., de dégager des recommandations. C'est ainsi qu'une centaine de propositions de recommandations concernant les mesures à prendre au niveau international et un projet de déclaration sur l'environnement ont été soumis à la Conférence de Stockholm.

22 Organisation de la Conférence

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement a réuni à Stockholm, du 5 au 16 juin 1972, les délégués de 113 Etats, invités selon la formule dite de Vienne (Etats membres de l'ONU, d'une institution spécialisée ou de la Cour internationale de justice). Les pays de l'Est de l'Europe (à l'exception de la Roumanie et de la Yougoslavie) et Cuba notamment n'y ont pas participé, du fait que la République démocratique allemande n'avait été conviée à cette réunion qu'avec le statut d'observateur. La République populaire de Chine était, en revanche, présente à Stockholm.

Le programme de travail comportait six thèmes, à savoir:

1. Aménagement et gestion des établissements humains en vue d'assurer la qualité de l'environnement;
2. Gestion des ressources naturelles du point de vue de l'environnement;
3. Détermination des polluants d'importance internationale et lutte contre ceux-ci;

4. Aspects éducatifs, sociaux et culturels des problèmes de l'environnement et question de l'information;
5. Développement et environnement;
6. Incidences internationales, sur le plan de l'organisation, des propositions d'action.

Les travaux de la Conférence se sont déroulés en séance plénière, où étaient présentées les déclarations nationales, et dans trois commissions principales, chacune d'elles traitant deux des thèmes sus-indiqués. En outre, un groupe de travail a été constitué à la demande de la Chine pour examiner le projet de déclaration sur l'environnement élaboré à New York.

23 Participation de la Suisse

N'étant pas membre des Nations Unies, la Suisse n'avait pu participer que sporadiquement ou indirectement aux travaux préparatoires de la Conférence de Stockholm. De plus, ce n'est qu'à la fin de 1971 qu'elle fut assurée d'être invitée à cette réunion internationale avec d'autres Etats membres d'institutions spécialisées de l'ONU ou de la Cour internationale de justice comme la République fédérale d'Allemagne, le Saint-Siège et le Liechtenstein.

La délégation suisse, dirigée par M. Hans-Peter Tschudi, conseiller fédéral, comprenait des représentants des Départements politique, de l'intérieur, de l'économie publique et des transports, des communications et de l'énergie, ainsi que des experts représentant les hautes écoles, le Fonds national de la recherche scientifique et l'économie privée. Elle s'est efforcée, selon notre coutume, d'encourager la coopération internationale, tout en faisant preuve de réalisme dans ses interventions. Celles-ci sont fondées sur la déclaration présentée par M. Tschudi, dont les points essentiels étaient les suivants:

- La Suisse est disposée à collaborer aux travaux de recherche dans le domaine de l'environnement, y compris l'étude des mécanismes de l'expansion économique et du développement démographique, afin d'en déterminer les effets sur l'environnement. Cette étude devrait, en outre, tenir compte des possibilités de recyclage des produits, qui permettrait une utilisation plus complète des ressources et une réduction considérable des émissions de nombreux polluants.
- Notre pays s'associe aux études prometteuses en cours sur le plan international quant aux effets de la pollution mondiale sur le climat.
- Sous réserve d'une étude des objectifs et des moyens à mettre en œuvre, la Suisse serait prête à participer au Fonds des Nations Unies pour l'environnement et elle approuve, en principe, le projet de Déclaration sur l'environnement soumis à la Conférence.

- Les autorités suisses sont disposées à tenir compte, dans toute la mesure du possible, des préoccupations des pays en voie de développement. Le rythme d'accroissement prévu pour l'aide au développement ne sera pas ralenti par l'importante augmentation des ressources que nécessiteront la protection et l'amélioration de notre environnement.
- La Suisse est ouverte à toute collaboration tendant à améliorer l'environnement sur le plan international, tout en souhaitant qu'une large place soit réservée à la coopération régionale, car les problèmes ne se posent pas partout de la même façon.

Au demeurant, les membres de la délégation suisse ont participé aux travaux des trois commissions et du groupe de travail de la déclaration sur l'environnement.

24 Résultats de la Conférence

Il n'était pas facile, dans une réunion internationale de cette importance, où s'affrontaient des idéologies et préoccupations fort diverses, de parvenir à un consensus sur les grands problèmes qui étaient posés. Il est apparu, en effet, que les pays du tiers monde avaient de l'environnement une conception plus vaste que les pays industrialisés, englobant notamment la condition sociale. Les sujets de mésentente étaient donc nombreux. Or, en dépit de tout, un esprit de conciliation a dominé les travaux, ce qui est de bon augure pour l'action future des Nations Unies dans le domaine de l'environnement.

En bref, les résultats de la Conférence sont les suivants:

1. Une *déclaration sur l'environnement*, composée d'un préambule et de vingt-six principes, que l'on trouvera en annexe, a été adoptée par acclamation (seule la République populaire de Chine n'a pas pris part au vote, en arguant du fait que le principe relatif aux armes nucléaires ne tenait pas suffisamment compte de sa propre conception). Il ne s'agit pas d'un instrument juridique de caractère obligatoire, mais d'une déclaration d'intention exprimant la conviction générale des 112 Etats qui y ont souscrit. C'est une base sur laquelle les Gouvernements pourront se fonder pour l'élaboration de conventions bilatérales ou multilatérales.

2. Les 109 recommandations adoptées par la Conférence s'inscrivent dans un *plan d'action* où sont définies les tâches des gouvernements et des organisations internationales: évaluation des grands problèmes d'environnement, activités de gestion et mesures de soutien (éducation, formation professionnelle, information, organisation, financement et coopération technique).

3. Un nouveau *mécanisme international* a été mis en place, qui comprend:

- Un *conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement*, qui devait être composé de cinquante-quatre membres élus tous les trois ans par l'Assemblée générale sur la base d'une répartition géographique

équitable (nous verrons sous ch. 33 que le nombre des membres a été porté de cinquante-quatre à cinquante-huit par l'Assemblée générale). Ce conseil présentera son rapport à l'Assemblée générale de l'ONU par l'entremise du Conseil économique et social (ECOSOC). Il est l'organe central de coopération internationale pour les questions d'environnement. Ses principales fonctions consistent à fournir des directives générales pour l'orientation et la coordination des programmes relatifs à l'environnement dans le système des Nations Unies; à suivre la situation de l'environnement dans le monde; à encourager les milieux scientifiques et professionnels à échanger leurs connaissances et expériences; à étudier les répercussions des politiques et mesures, nationales et internationales, en matière d'environnement sur les pays en voie de développement; à approuver chaque année le programme d'utilisation des ressources du Fonds de l'environnement.

- Un petit *secrétariat de l'environnement*, qui centralise les activités en la matière et réalise la coordination entre les divers organismes des Nations Unies, de façon à assurer à l'action entreprise le maximum d'efficacité. Il a à sa tête un directeur exécutif.
- Un *fonds pour l'environnement* (voir chapitre 4).
- Enfin, un *comité de coordination pour l'environnement*, présidé par le directeur exécutif, a été créé sous les auspices et dans le cadre du Comité administratif de coordination (CAC) de l'ONU. Il doit assurer une coordination aussi efficace que possible entre les programmes des Nations Unies en matière d'environnement.

3 L'approbation du rapport de la Conférence de Stockholm par l'Assemblée générale de l'ONU

Le rapport de la Conférence de Stockholm a été soumis à la 27^e Assemblée générale de l'ONU, qui s'est tenue à New York du 19 septembre au 19 décembre 1972. Il a été adopté en séance plénière le 15 décembre 1972, par 112 voix contre 0 et l'abstention des Etats du groupe socialiste qui n'étaient pas présents à Stockholm (résolution n° 2994/XXVII).

31 Adoption du plan d'action

Le plan d'action élaboré à Stockholm, qui fait partie intégrante du rapport de la Conférence, a donc été adopté par la même occasion.

La résolution déclare que l'Assemblée générale «prend acte avec satisfaction du rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement»; elle désigne le 5 juin comme journée mondiale de l'environnement et renvoie au Conseil d'administration l'examen de la question d'une deuxième conférence des Nations Unies sur l'environnement, compte tenu de l'exécution du plan d'action et de l'évolution de la situation dans ce domaine.

Enfin, la résolution «attire l'attention des gouvernements et du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement sur la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et renvoie le plan d'action pour l'environnement au Conseil d'administration pour qu'il prenne les mesures appropriées». Néanmoins, plusieurs pays ont d'ores et déjà présenté des projets de résolution tirés du plan d'action.

C'est ainsi que les résolutions suivantes ont été votées par l'Assemblée générale à une forte majorité, sans opposition, mais avec un certain nombre d'abstentions:

- n° 2998 (XXVII), qui concerne les critères régissant le financement multi-latéral de l'habitation et des établissements humains;
- n° 2999 (XXVII), qui a trait à la création d'un fonds international ou d'une institution financière pour les établissements humains (construction de logements et amélioration de l'environnement des établissements humains);
- n° 3000 (XXVII), concernant les mesures visant à protéger et à améliorer l'environnement, compte tenu de la stratégie internationale du développement;
- n° 3001 (XXVII), acceptant l'offre du gouvernement canadien d'organiser une conférence-exposition des Nations Unies sur les établissements humains à Vancouver en 1975;
- n° 3002 (XXVII), définissant les rapports entre le développement et l'environnement et recommandant notamment que l'on respecte le principe selon lequel les ressources consacrées aux programmes relatifs à l'environnement, tant dans le cadre du système des Nations Unies qu'en dehors, s'ajoutent au volume actuel et à la croissance projetée des ressources envisagées dans la stratégie internationale du développement, afin d'être affectées à des programmes directement liés à l'aide au développement;
- n° 3003 (XXVII), accueillant favorablement l'initiative du gouvernement iranien tendant à créer une zone réservée constituant un écosystème d'importance mondiale, ainsi qu'un prix annuel décerné par l'ONU pour récompenser la contribution la plus notable dans le domaine de l'environnement.

32 Déclaration sur l'environnement

Cette Déclaration a été adoptée par l'Assemblée générale avec le rapport de la Conférence.

Il n'avait pas été possible à Stockholm d'y insérer une disposition relative à la coopération entre les Etats dans le domaine de l'environnement. Un projet de résolution a été présenté à New York par trente-sept pays et adopté par l'Assemblée générale en séance plénière (résolution n° 2995/XXVII).

Cette décision a eu pour effet le vote d'un autre texte (résolution n° 2996/XXVII), affirmant qu'aucune résolution adoptée à la 27^e session de l'Assemblée générale ne saurait porter atteinte aux principes 21 et 22 de la Déclaration sur l'environnement touchant la responsabilité internationale des Etats.

33 Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

Le projet de résolution présenté le 16 octobre 1972 en deuxième commission par onze pays, au sujet des institutions, prévoyait la création d'un conseil d'administration des programmes relatifs à l'environnement composé de cinquante-quatre membres, élus par l'Assemblée générale pour trois ans sur la base d'une répartition géographique équitable, conformément à la résolution 2847 (XXVI) de l'Assemblée générale.

Mais, en vertu d'un amendement introduit le 2 novembre 1972 par un groupe de pays asiatiques et approuvé par l'Assemblée générale selon la résolution n° 2997 (XXVII), le nombre de sièges, fixé à cinquante-huit, se répartit de la manière suivante:

- 16 sièges pour les Etats d'Afrique;
- 13 sièges pour les Etats d'Asie;
- 6 sièges pour les Etats d'Europe orientale;
- 10 sièges pour les Etats d'Amérique latine;
- 13 sièges pour les Etats d'Europe occidentale et autres États.

Ce dernier groupe a été divisé en six sous-groupes, dans lesquels un système de rotation a été admis. La Suisse fait partie d'un sous-groupe comprenant la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche et l'Irlande.

Nous n'avons pas jugé opportun de poser d'entrée de cause la candidature de la Suisse, car le nombre des pays qui briguaient une place au sein du Conseil d'administration était largement supérieur à celui des sièges attribués au groupe occidental (13). De plus, nous avons dû observer une certaine réserve, ne sachant pas, jusqu'au dernier moment, si les deux Allemagnes pourraient y entrer dès avant leur admission à l'ONU.

Au vote, qui a eu lieu le 15 décembre 1972, cinquante-huit pays ont été élus pour un, deux ou trois ans (un tiers du conseil étant élu à nouveau chaque année).

Conformément au système de rotation, la Suisse devrait pouvoir succéder à un membre de son sous-groupe en 1975.

34 Secrétariat de l'environnement

La question de l'emplacement du Secrétariat de l'environnement n'avait pas été tranchée par la Conférence de Stockholm: ce soin avait été laissé à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Outre les possibilités d'établir ce secrétariat à New York ou Genève, principaux centres de l'ONU, dix pays avaient fait acte de candidature (Autriche, Chypre, Espagne, Inde, Kenya, Malte, Mexique, Monaco, Ouganda, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).

Pendant la session de l'Assemblée générale, nous avons, à maintes reprises, rappelé la disponibilité permanente de Genève. Mais le «Groupe des 77» – qui compte, en fait, aujourd'hui nonante-six pays en voie de développement – a fait valoir les arguments suivants en faveur d'une candidature du tiers monde et notamment de Nairobi (Kenya):

- a. Le siège de l'ONU et ceux des institutions spécialisées sont tous situés dans des Etats développés d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale;
- b. Si l'on veut recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies, il faut choisir l'emplacement des activités du siège ou du secrétariat des organes de l'ONU ou des institutions spécialisées en tenant compte d'une répartition géographique équitable.

Au vote, en deuxième commission, le 10 novembre 1972, la résolution n° 3004 tendant à établir le secrétariat de l'environnement à Nairobi a été approuvée par nonante-trois voix contre 0 et trente et une abstentions. Ce verdict a été confirmé à l'unanimité en séance plénière le 15 décembre 1972. Toutefois, un bureau de liaison restera à Genève.

Il convient d'ajouter que M. Maurice Strong (Canada), qui était secrétaire général de la Conférence de Stockholm, a été élu par acclamation directeur exécutif du secrétariat de l'environnement pour une période de quatre ans à compter du 1^{er} janvier 1973.

4 Le Fonds du programme des Nations Unies pour l'environnement

La Conférence de Stockholm a préconisé la création d'un Fonds pour l'environnement, alimenté par des contributions volontaires des gouvernements ou d'autres sources. Conformément à la recommandation n° 2997 (XXVII), adoptée par l'Assemblée générale le 15 décembre 1972, ce fonds a été constitué à compter du 1^{er} janvier 1973.

41 Buts du fonds

Ils sont définis de la manière suivante au chapitre III de la résolution n° 2997 (XXVII):

«L'Assemblée générale

1. *Décide* que, pour assurer le financement additionnel des programmes relatifs à l'environnement, un fonds de contributions volontaires sera constitué, à compter du 1^{er} janvier 1973, conformément aux procédures financières de l'Organisation des Nations Unies;

2. *Décide* que, pour permettre au Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement de s'acquitter de ses fonctions de direction en ce qui concerne l'orientation et la coordination des activités relatives à l'environnement, le Fonds pour l'environnement financera, en tout ou en partie, le coût des initiatives nouvelles qui seront prises en matière d'environnement dans le cadre des organismes des Nations Unies – lesquelles comprendront en particulier les initiatives envisagées dans le Plan d'action pour l'environnement adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, notamment en ce qui concerne les projets intégrés, et les autres activités relatives à l'environnement dont pourrait décider le Conseil d'administration – et que le Conseil d'administration suivra le résultat de ces initiatives afin de décider si leur financement doit être poursuivi;

3. *Décide* que le Fonds pour l'environnement sera utilisé pour financer les programmes d'intérêt général tels que les systèmes de surveillance continue, d'évaluation et de rassemblement des données aux niveaux régional et mondial et notamment, selon qu'il conviendra, les dépenses nationales de contrepartie; l'amélioration des mesures visant à sauvegarder la qualité de l'environnement; la recherche sur l'environnement; l'échange et la diffusion d'informations; l'éducation du public et la formation; l'assistance aux institutions nationales, régionales et mondiales s'occupant des questions d'environnement; la promotion de la recherche sur l'environnement et les études visant à mettre au point les techniques industrielles et autres les mieux adaptées à une politique de croissance économique, dans la mesure compatible avec la sauvegarde de l'environnement; ainsi que tous autres programmes dont pourrait décider le Conseil d'administration, et que, dans l'exécution de ces programmes, il sera tenu dûment compte des besoins particuliers des pays en voie de développement;

4. *Décide* que, pour éviter des conséquences préjudiciables aux priorités de développement des pays en voie de développement, des mesures appropriées seront prises pour assurer des ressources financières supplémentaires dans des conditions compatibles avec la situation économique du pays en voie de développement bénéficiaire, et qu'à cette fin le Directeur exécutif, en coopération avec les organisations compétentes, suivra l'évolution de ce problème;

5. *Décide* que le Fonds pour l'environnement, conformément aux objectifs énoncés aux paragraphes 2 et 3 ci-dessus, répondra à la nécessité d'assurer une coordination efficace dans l'exécution des programmes internationaux relatifs à l'environnement entrepris par les organismes des Nations Unies et par d'autres organisations internationales;

6. *Décide* que, dans l'exécution des programmes qui doivent être financés par le Fonds pour l'environnement, les organisations autres que les organismes des Nations Unies, en particulier celles des pays et régions intéressés, seront également utilisées, selon qu'il conviendra, conformément aux procédures définies par le Conseil d'administration, et que ces organisations seront invitées

à soutenir les programmes des Nations Unies en matière d'environnement par des initiatives et des contributions supplémentaires;

7. *Décide* que le Conseil d'administration définira les procédures générales nécessaires pour la conduite des opérations du Fonds pour l'environnement.»

C'est au cours de la première session du Conseil d'administration du PNUE, qui s'est tenue à Genève du 12 au 22 juin 1973, que ces règles de procédure ont été établies. A cette occasion, l'expression «Fonds des Nations Unies pour l'environnement» a été modifiée en «Fonds du Programme des Nations Unies pour l'environnement».

42 Programme du Fonds et premières priorités

Le PNUE a un rôle de coordination à jouer dans le système des Nations Unies et même en dehors. Il s'intéressera donc à des activités qui ne seront pas forcément financées par le Fonds. Ce n'est qu'après avoir défini un programme pouvant être exécuté avec des institutions spécialisées ou d'autres organisations que l'on envisagera la possibilité d'en financer certaines parties à l'aide du Fonds du PNUE.

Les procédures relatives au *Programme du Fonds* (programme d'utilisation des ressources du Fonds) sont établies sur un principe différent de celui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il n'y aura pas à proprement parler de projets exécutés par des institutions spécialisées ou d'autres organisations internationales pour le compte du PNUE. L'action dans le domaine de l'environnement est considérée comme «une initiative conjointe des organismes des Nations Unies». Ceux-ci auront le statut d'«organisations coopérantes», tandis que les organisations que ne sont pas reliées au système des Nations Unies seront des «organisations de soutien». En d'autres termes, les ressources financières du Fonds seront utilisées pour aider des organisations coopérantes ou des organisations de soutien, mais l'on n'exigera pas que celles-ci rendent des comptes au PNUE quant au détail de ces ressources; l'on considère, en effet, que chaque organisation coopérante ou de soutien agit pour son propre compte. Le PNUE accordera, en revanche, de l'intérêt à la notion de «responsabilité des réalisations», ce qui permettra d'évaluer les résultats de chaque projet.

Le Conseil d'administration du PNUE donne les directives de politique générale nécessaires pour que les ressources du Fonds soient utilisées de la manière la plus efficace et la plus rationnelle, en vue d'atteindre les objectifs du Fonds. C'est en principe au directeur exécutif qu'il appartient d'approuver les projets dans les limites de l'allocation des ressources. Toutefois, il doit soumettre au Conseil d'administration tout projet qui, en raison de son ampleur ou de ses incidences politiques, justifie l'examen et l'approbation du Conseil.

De toute façon, le directeur exécutif devra présenter chaque année le programme du Fonds au Conseil d'administration, en donnant tous les détails nécessaires sur les réalisations et l'évaluation des projets.

Le programme d'action prioritaire du PNUE a été adopté par le Conseil d'administration le 22 juin 1973. Il comprend un grand nombre d'activités touchant aux secteurs suivants:

- a. Etablissements humains, habitat, santé et bien-être de l'homme (maladies endémiques dues à l'environnement et à l'état de sous-développement, contamination des aliments, de l'air et de l'eau, évacuation des déchets et traitement des eaux usées, problèmes d'environnement liés aux besoins de logements, etc.).
- b. Terres, eaux et déserts (problèmes de l'érosion, de la salinisation, de la désertification, de la bonification des terres, du reboisement, de la pollution des eaux, des substances chimiques utilisées en agriculture, etc.).
- c. Education, formation, assistance et information (formation d'experts, diffusion d'informations scientifiques, développement du Service international de référence sur les sources d'information en matière d'environnement, etc.).
- d. Commerce, économie, technique et transfert des techniques (création éventuelle d'un système d'alerte avancée pour les pays risquant d'être pénalisés dans leurs échanges commerciaux du fait de mesures prévues par d'autres pays dans le domaine de l'environnement, effets sur l'environnement de la localisation d'industries nouvelles, utilisation optimale des produits naturels, etc.).
- e. Océans (conservation et gestion des ressources biologiques des océans, lutte contre les sources terrestres de pollution des océans, en particulier les cours d'eau, programme de surveillance continue de la pollution marine, interdiction de rejets intentionnels d'hydrocarbures dans la mer, moratoire de dix ans sur la pêche à la baleine, etc.).
- f. Conservation de la nature, faune et flore sauvages, ressources génétiques (relations entre les activités de l'homme et les processus des écosystèmes, préservation des sites naturels, évaluation et préservation des réserves génétiques d'espèces végétales et animales, etc.).
- g. Energie (enquête sur la crise mondiale de l'énergie).

En outre, le «Plan Vigie» doit être mis en application (système de surveillance continue des polluants qui peuvent influer sur le temps et le climat, ainsi que des substances persistantes et largement répandues qui peuvent s'accumuler dans les organismes vivants et cheminer dans les systèmes écologiques, notamment par des voies qui aboutissent à l'homme).

Le Conseil d'administration a également approuvé, dans sa première session, le programme du Fonds pour la période allant du 22 juin 1973 jusqu'à la deuxième session du Conseil (fixée du 11 au 22 mars 1974 à Nairobi), à savoir:

	Millions de dollars
<i>Programme d'action prioritaire du PNUE</i>	
a. Etablissements humains, habitat, santé et bien-être	1,2
b. Terres, eaux et déserts	1,0
c. Education, formation, assistance et information	0,8
d. Commerce, économie, technique, transfert des techniques ...	0,5
e. Océans	0,6
f. Conservation de la nature, de la faune et de la flore sauvages et des ressources génétiques	0,5
g. Energie	0,1
<i>Plan Vigie</i>	
- Surveillance continue	0,3
- Service international de référence sur les sources d'information en matière d'environnement	0,2
<i>Autres activités du programme, y compris le futur plan d'action du Fonds</i>	
	0,3
Total	<u>5,5</u>

Cette répartition a été établie d'une manière quelque peu empirique. Il est, en effet, très difficile, dans un domaine aussi complexe, où les besoins sont immenses, d'établir d'emblée les priorités les plus pertinentes. Un ré-examen de cet important problème sera entrepris par le Conseil d'administration à sa deuxième session. Nous estimons, quant à nous, que cette répartition peut être acceptée pour le moment. Il a d'ailleurs été tenu compte, dans ce programme, des quatre grandes priorités que nous avons indiquées au PNUE (lutte contre les pollutions par la surveillance continue; incidences des pollutions sur le climat; pollution des océans; inventaire des ressources énergétiques).

43 Participations au Fonds

Dès avant la Conférence de Stockholm, le président Nixon, en proposant la création d'un fonds spécial des Nations Unies pour l'environnement, avait articulé le chiffre de 100 millions de dollars pour cinq ans. Cette proposition a été renouvelée dans la capitale suédoise et les Etats-Unis ont offert de prendre à leur charge 40 pour cent de ce montant.

D'autres pays ont manifesté l'intention de participer au Fonds, soit à Stockholm, soit à New York, à l'occasion de la 27^e Assemblée générale de l'ONU, soit encore à Genève, lors de la première session du PNUE.

Le directeur exécutif a publié, le 28 mai 1973, la liste suivante des contributions que quinze Etats avaient annoncées (dans certains cas, dont celui de la Suisse, les montants ont été indiqués sous réserve d'approbation parlementaire):

	Dollars
Australie	2 500 000
Canada	5 000 000
(montant qui pourrait être porté à 7 500 000 Dollars)	
Danemark	1 600 000
Finlande	150 000
France	6 500 000
République fédérale d'Allemagne	10 600 000
Italie	2 000 000
Japon	10 000 000
Pays-Bas	1 500 000
Nouvelle-Zélande	320 000
Norvège	2 000 000
Suède	5 000 000
Suisse	1 500 000
Royaume-Uni	4 800 000
Etats-Unis d'Amérique	40 000 000
(soit à concurrence de 40 % du total des contributions)	

Cela représente, au total, 93 millions de dollars pour cinq ans (1973-1977). Cette liste devra être complétée, car plusieurs autres Etats ont exprimé entre-temps l'intention d'adhérer au Fonds.

Selon les renseignements disponibles à la veille de la première session du Conseil d'administration, les ressources probables du Fonds étaient estimées à 11 millions de dollars pour 1973 et 18 millions pour 1974.

44 Raisons d'une participation suisse et conséquences financières

A Stockholm, le chef de la délégation suisse a déclaré que si les pays participant à la Conférence devaient se prononcer pour la création d'un Fonds des Nations Unies pour l'environnement, «le Gouvernement suisse, sous réserve d'une étude approfondie de ses objectifs et des moyens à mettre en œuvre, serait prêt à participer au Fonds d'une manière équitable». Il a ajouté que, de l'avis des autorités suisses, le Fonds devrait avant tout promouvoir une coopération active entre tous les membres d'une communauté soucieuse de sauvegarder son milieu vital.

C'est la notion de solidarité, fondement avec la neutralité de notre politique extérieure, qui nous a guidés dans cette voie. Les buts du Fonds, tels qu'ils ont été définis à Stockholm et entérinés par l'Assemblée générale de l'ONU répondent à notre propre conception. Nous nous devons de contribuer à améliorer la qualité de la vie sur notre planète.

Mais comme il s'agit de contributions volontaires, il n'existe pas de clé de répartition. On peut prendre pour base le taux de notre contribution volontaire au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), soit 1,3 à 1,5 % du total des contributions volontaires. En se fondant sur la proposition américaine, qui a été acceptée (100 millions de dollars pour cinq ans), l'on arrive ainsi, suivant que l'on prend 1,3 pour cent ou 1,5 pour cent, à un montant variant entre 1 300 000 et 1 500 000 dollars, soit environ 3,9 à 4,5 millions de francs.

Il nous paraît opportun, compte tenu de l'importance fondamentale des programmes de protection et d'amélioration de l'environnement pour l'avenir de l'humanité, ainsi que de l'effort consenti par les pays industrialisés, de contribuer au Fonds du PNUE à raison d'un million de francs par année, pendant cinq ans, à compter du 1^{er} janvier 1975.

Ce Fonds sera géré par le directeur exécutif selon les directives du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

Il convient d'ajouter que les dépenses de fonctionnement du Conseil d'administration et du secrétariat de l'environnement seront imputées sur le budget ordinaire des Nations Unies. Dans les autres organes dépendant de l'Assemblée générale de l'ONU dont nous sommes membre (Cour internationale de justice, Commission des stupéfiants, Commission économique pour l'Europe, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), nous payons une quote-part des frais de ces activités, fixée actuellement à 0,84 pour cent. Les Nations Unies ne nous ont jusqu'ici rien demandé à ce titre pour le PNUE, mais il est à prévoir que nous serons appelés à contribuer au coût de cette nouvelle activité. C'est pourquoi il nous a paru opportun de vous demander l'autorisation de participer, le moment venu, à ces dépenses.

45 Constitutionnalité

Le projet d'arrêté fédéral ci-joint a comme base constitutionnelle la compétence de la Confédération d'assurer les relations extérieures de la Suisse, compétence qui est exprimée en particulier aux articles 8, 85, chiffres 5 et 6, et 102, chiffres 8 et 9, de la constitution. La coopération avec les organisations internationales, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement, constitue une part importante des relations extérieures. Dans la mesure où cette collaboration implique la mise à disposition de moyens financiers, la compétence de l'Assemblée fédérale découle de son pouvoir d'adopter des arrêtés ouvrant des crédits.

Vu les considérations qui précèdent, nous vous recommandons d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-joint concernant la participation de la Suisse au Fonds du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 5 septembre 1973

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Bonvin

Le chancelier de la Confédération,

Huber

21494

(Projet)

**Arrêté fédéral
concernant la participation de la Suisse au Fonds
du Programme des Nations Unies
pour l'environnement**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 5 septembre 1973¹⁾,

arrête:

Article premier

¹ La Suisse verse au Fonds du Programme des Nations Unies pour l'environnement le montant annuel d'un million de francs dès 1975 et durant cinq années.

² La contribution annuelle est inscrite au budget.

Art. 2

¹ La Suisse verse également à l'Organisation des Nations Unies, durant le temps qu'elle participe aux activités du Programme des Nations Unies pour l'environnement, une quote-part annuelle des frais d'administration de cet organe.

² Le montant annuel de la contribution figurera au budget.

Art. 3

¹ Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

² Il sera publié dans le Recueil des lois fédérales.

³ Il entrera en vigueur le jour de son adoption.

Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement

(adoptée à Stockholm le 16 juin 1972)

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, qui assure sa subsistance physique et lui offre la possibilité d'un développement intellectuel, moral, social et spirituel. Dans la longue et laborieuse évolution de la race humaine sur la terre, le moment est venu où, grâce aux progrès toujours plus rapides de la science et de la technique, l'homme a acquis le pouvoir de transformer son environnement d'innombrables manières et à une échelle sans précédent. Les deux éléments de son environnement, l'élément naturel et celui qu'il a lui-même 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. La protection et l'amélioration de l'environnement est une question d'importance majeure qui affecte le bien-être des populations et le développement économique dans le monde entier; elle correspond au vœu ardent des peuples du monde entier, et constitue un devoir pour tous les gouvernements.

3. L'homme doit constamment faire le point de son expérience et continuer à découvrir, à inventer, à créer et à avancer. Aujourd'hui, ce pouvoir qu'a l'homme de transformer le milieu dans lequel il vit, s'il est utilisé avec discernement, peut apporter à tous les peuples les bienfaits du développement et la possibilité d'améliorer la qualité de la vie. Utilisé abusivement ou inconsidérément, ce même pouvoir peut causer un mal incalculable aux êtres humains et à l'environnement. Les exemples de dommages, de destruction et de dévastation provoqués par l'homme se multiplient sous nos yeux en de nombreuses

régions du globe: on constate des niveaux dangereux de pollution de l'eau, de l'air, de la terre et des êtres vivants; des perturbations profondes et regrettables de l'équilibre écologique de la biosphère; la destruction et l'épuisement de ressources irremplaçables; enfin de graves déficiences qui sont dangereuses pour la santé physique, mentale et sociale de l'homme, dans l'environnement qu'il crée, et en particulier dans son milieu de vie et de travail.

4. Dans les pays en voie de développement, la plupart des problèmes de l'environnement sont causés par le sous-développement. Des millions d'hommes continuent à vivre bien au-dessous des niveaux les plus bas compatibles avec une vie humaine décente, privés du nécessaire en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement, le logement, l'éducation, la santé et l'hygiène. En conséquence, les pays en voie de développement doivent orienter leurs efforts vers le développement, en tenant compte de leurs priorités et de la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement. Dans les pays industrialisés, les problèmes de l'environnement sont généralement liés à l'industrialisation et au développement des techniques. Dans le même but, les pays industrialisés doivent s'efforcer de réduire l'écart entre eux et les pays en voie de développement.

5. L'augmentation naturelle de la population pose sans cesse de nouveaux problèmes pour la préservation de l'environnement et il faudrait adopter, selon que de besoin, des politiques et des mesures appropriées pour régler ces problèmes. Les hommes sont ce qu'il y a de plus précieux au monde. C'est le peuple qui anime le progrès social et crée la richesse de la société, qui développe la science et la technique et, par son dur travail, transforme sans cesse l'environnement. Avec le progrès social et l'évolution de la production, de la science et de la technique, l'aptitude de l'homme à améliorer son environnement se renforce chaque jour.

6. Nous sommes 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 existe de larges perspectives pour l'amélioration de la qualité de l'environnement et la création d'une vie heureuse. 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.

7. 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. Une coopération internationale n'est pas moins nécessaire pour réunir les ressources nécessaires afin d'aider les pays en voie de développement à s'acquitter de leurs responsabilités dans ce domaine. Un nombre toujours plus élevé 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. La Conférence demande aux gouvernements et aux peuples d'unir leurs efforts pour préserver et améliorer l'environnement, dans l'intérêt des peuples et des générations futures.

Principes

Exprime la conviction commune que :

1. L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et 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 présentes et futures. A cet égard, les politiques qui encouragent ou qui perpétuent l'*apartheid*, la ségrégation raciale, la discrimination, les formes, coloniales et autres, d'oppression et de domination étrangères, sont condamnées et doivent être éliminées.

2. Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des 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.

4. L'homme a une responsabilité particulière dans la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine constitué par la flore et la faune sauvages et leur habitat, qui sont aujourd'hui gravement menacés par un concours de facteurs défavorables. La conservation de la nature, et notamment de la flore et de la faune sauvages, doit donc tenir une place importante dans la planification pour le développement économique.

5. Les ressources non renouvelables du globe doivent être exploitées de telle façon qu'elles ne risquent pas de s'épuiser et que les avantages retirés de leur utilisation soient partagés par toute l'humanité.

6. Les rejets de matières toxiques ou d'autres matières et les dégagements de chaleur en des quantités ou sous des concentrations telles que l'environnement ne puisse plus en neutraliser les effets, doivent être interrompus de façon à éviter que les écosystèmes ne subissent des dommages graves ou irréversibles. La lutte légitime des peuples de tous les pays contre la pollution doit être encouragée.

7. Les Etats devront prendre toutes les mesures possibles pour empêcher la pollution des mers par des substances qui risquent de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques et à la vie des organismes marins, de porter atteinte aux agréments naturels ou de nuire à d'autres utilisations légitimes de la mer.

8. 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 des conditions nécessaires à l'amélioration de la qualité de la vie.

9. Les déficiences de l'environnement imputables à des conditions de sous-développement et à des catastrophes naturelles posent des problèmes graves, et le meilleur moyen d'y remédier est d'accélérer le développement par le transfert d'une aide financière et technique substantielle pour compléter l'effort national des pays en voie de développement et l'assistance fournie en tant que de besoin.

10. Pour les pays en voie de développement, la stabilité des prix et une rémunération adéquate pour les produits de base et les matières premières sont essentielles pour la gestion de l'environnement, les facteurs économiques devant être retenus au même titre que les processus écologiques.

11. 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.

12. Il faudrait dégager des ressources pour préserver et améliorer l'environnement, compte tenu de la situation et des besoins particuliers des pays en voie de développement et des dépenses que peut entraîner l'intégration de mesures de préservation de l'environnement dans la planification de leur développement, et aussi de la nécessité de mettre à leur disposition à cette fin, sur leur demande, une assistance internationale supplémentaire, aussi bien technique que financière.

13. Afin de rationaliser la gestion des ressources et ainsi d'améliorer l'environnement, les Etats devraient adopter une conception intégrée et coordonnée de leur planification du développement, de façon que leur développement soit compatible avec la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt de leur population.

14. 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.

15. 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 écologiques pour tous. A cet égard, les projets conçus pour maintenir la domination du colonialisme et du racisme doivent être abandonnés.

16. 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 œuvre des politiques démographiques qui respectent les droits fondamentaux de l'homme et qui soient jugées adéquates par les gouvernements intéressés.

17. 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.

18. Il convient de recourir à la science et à la technique, dans le cadre de leur contribution au développement économique et social, pour déceler, éviter ou limiter les dangers qui menacent l'environnement et résoudre les problèmes qu'il pose, et d'une manière générale pour le bien de l'humanité.

19. Il est essentiel de dispenser un enseignement sur les questions d'environnement aux jeunes générations aussi bien qu'aux adultes, en tenant dûment compte des moins favorisés, 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 dans toute sa dimension humaine. Il est essentiel aussi que les moyens d'information de masse évitent de contribuer à la dégradation de l'environnement et, au contraire, diffusent des informations de caractère éducatif sur la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement afin de permettre à l'homme de se développer à tous égards.

20. On devra encourager dans tous les pays, notamment dans les pays en voie de développement, la recherche scientifique et les activités de mise au point technique, dans le contexte des problèmes d'environnement, nationaux et multi-

nationaux. A cet égard, on devra encourager et faciliter la libre circulation des informations les plus récentes et le transfert des données d'expérience, en vue d'aider à la solution des problèmes d'environnement; on devra mettre les techniques intéressant l'environnement à la disposition des pays en voie de développement, à des conditions qui en encouragent une large diffusion sans constituer pour eux une charge économique.

21. 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 faire en sorte 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.

22. Les Etats doivent coopérer pour développer encore le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution et d'autres dommages écologiques que les activités menées dans les limites de la juridiction de ces Etats ou sous leur contrôle causent à des régions situées au-delà des limites de leur juridiction.

23. Sans préjudice des critères qui pourront être retenus par la communauté internationale, ni des normes qui devront être définies à l'échelon national, il faudra dans tous les cas tenir compte des échelles de valeurs prévalant dans chaque pays et de l'applicabilité de normes qui sont valables pour les pays les plus avancés, mais qui peuvent ne pas être adaptées aux pays en voie de développement, et être pour ces pays d'un coût social injustifié.

24. Les questions internationales se rapportant à la protection et à l'amélioration de l'environnement devraient être abordées dans un esprit de coopération par tous les pays, grands ou petits, sur un pied d'égalité. Une coopération par voie d'accords multilatéraux ou bilatéraux ou par d'autres moyens appropriés est indispensable pour limiter efficacement, prévenir, réduire et éliminer les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées dans tous les domaines, et ce dans le respect de la souveraineté et des intérêts de tous les Etats.

25. 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.

26. Il faut épargner à l'homme et à son environnement les effets des armes nucléaires et de tous autres moyens de destruction massive. Les Etats doivent s'efforcer, au sein des organes internationaux appropriés, d'arriver, dans les meilleurs délais, à un accord sur l'élimination et la destruction complète de telles armes.