



88.010

**Message
concernant la modification de la Convention
relative aux zones humides d'importance internationale
particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau**

du 17 février 1988

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral approuvant la modification de la Convention de l'UNESCO relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar, du 2 février 1971) en vous proposant de l'adopter.

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

17 février 1988

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich
Le chancelier de la Confédération, Buser



Condensé

La Convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (RS 0.451.45; RO 1987 380 1007) a pour but d'encourager la collaboration internationale en vue de la conservation des dites zones. Elle vise aussi à lutter contre les empiétements sur les zones humides et contre leur perte progressive, en donnant à celles-ci le statut de zones protégées. A cet effet, chaque Partie contractante doit désigner les zones humides appropriées de son territoire, à inclure dans la liste prévue par la Convention.

Le dépositaire de la Convention est l'UNESCO, tandis que l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), qui a son siège à Gland (canton de Vaud), en assure depuis 1971 les fonctions de bureau permanent.

La Convention a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 19 juin 1975 et ratifiée le 16 janvier 1976. Elle est entrée en vigueur pour notre pays le 16 mai 1976. A ce jour, 45 Etats sont Parties contractantes à la Convention.

Dans le but d'améliorer l'efficacité de la Convention, la Conférence des Parties contractantes, siégeant en session extraordinaire à Regina (Canada) le 28 mai 1987, a adopté par consensus divers amendements au texte de la Convention. Il est prévu d'instituer un Bureau permanent définitif auprès de l'UICN et un Comité permanent de neuf membres, ainsi que d'établir un budget triennal, alimenté par des contributions des Parties contractantes selon un barème basé sur les quotes-parts en vigueur dans l'ONU.

Une approbation rapide de ces amendements par les Chambres fédérales permettrait de souligner l'engagement de la Suisse en matière de protection des zones humides. Enfin elle permettrait de créer rapidement les organes et d'assurer les moyens financiers nécessaires à une application plus efficace de la Convention. Tout cela répondrait en fin de compte au souci de garantir une conservation adéquate des zones humides d'importance internationale qui existent encore et qui sont de plus en plus menacées.

Message

1 Introduction

11 But de la Convention

L'objet de la Convention est d'encourager la collaboration internationale en vue de la conservation des zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau; la Convention vise à lutter contre les empiétements sur les zones humides et contre leur perte progressive, en donnant à celles-ci le statut de zones protégées.

A ces fins, chaque Partie contractante doit désigner les zones humides appropriées de son territoire, à inclure dans la liste prévue par la Convention.

Le dépositaire de la Convention est l'UNESCO, tandis que l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), qui a son siège à Gland (canton de Vaud), en assure provisoirement les fonctions de bureau permanent. A ce jour, 45 Etats sont Parties contractantes à la Convention.

12 Etat de l'application de la Convention en Suisse

La Convention (RS 0.451.45) a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 19 juin 1975 et ratifiée le 16 janvier 1976. Elle est entrée en vigueur pour notre pays le 16 mai 1976. L'organe chargé de son application est l'Office fédéral des forêts et de la protection du paysage (OFPP) qui relève du Département fédéral de l'intérieur (DFI).

Lors du dépôt de l'instrument de ratification auprès de l'UNESCO, la Suisse a annoncé comme première zone humide à inscrire dans la liste la réserve de la Baie du Fanel et du Chablais sur la rive sud-est du lac de Neuchâtel, entre le canal de la Broye et celui de la Thielle; cette réserve sise sur les territoires des cantons de Berne, de Vaud et de Neuchâtel, a une superficie de 1155 ha. L'inscription d'une deuxième zone a été proposée en 1982: l'embouchure des rivières Ticino et Verzasca dans le Lago Maggiore, connue sous le nom de «Bolle di Magadino», et mesurant 661 ha.

La nouvelle loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP; RO 1988 506), dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} avril 1988, prévoit que le Conseil fédéral délimite, après avoir consulté les cantons, des réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs d'importance internationale (art. 11). Cette disposition permettra de mettre sous protection d'autres zones humides considérées comme étant d'importance internationale d'après l'inventaire dit «de Leuzinger», et d'en proposer l'inscription dans la liste prévue par la Convention. Cet inventaire, révisé récemment par la Station ornithologique suisse de Sempach, a été publié dans «Der Ornithologische Beobachter» (volume 84, 1987, pages 11 à 47).

2 Modifications de la Convention

21 Nécessité d'appliquer la Convention de manière plus efficace

En vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la Convention, l'UICN assume depuis 1971, avec son personnel et ses moyens budgétaires, les fonctions de bureau permanent. Elle s'appuie, pour les questions d'ordre scientifique, sur les conseils du Bureau international de recherches sur les oiseaux d'eau et les zones humides (BIROE) qui a son siège à Slimbridge (Royaume-Uni). Malgré tout la bonne volonté de ces deux organisations, il n'a pas été possible de mener de front toutes les activités – dont l'ampleur s'accroît rapidement – nécessaires à une application efficace de la Convention. Du fait de l'accroissement de leurs propres tâches – cet accroissement est surtout sensible à l'UICN – et de réductions importantes des contributions financières régulières, les deux organisations ne pourront plus assurer, de façon adéquate, les charges qui leur ont été confiées.

Malgré l'absence d'organes permanents, cet instrument international – un des plus anciens dans le domaine de la protection de la nature – a certainement contribué à sensibiliser les Parties contractantes à l'importance et à l'urgence que revêt la sauvegarde des zones humides, notamment si l'on veut assurer les mouvements migratoires saisonniers de nombreuses espèces d'oiseaux, et, en fin de compte, la survie de ces espèces. Face à la menace de plus en plus grave qui pèse sur les zones humides, notamment dans les pays en voie de développement, et le danger de destruction ou de dégradation – par une modification du régime hydraulique ou de la qualité des eaux – de plusieurs zones humides importantes, l'UICN a pris l'initiative, en 1978, d'organiser une première Conférence des Parties contractantes en vue de débattre de la procédure à suivre pour renforcer l'application de la Convention. Grâce à l'hospitalité du gouvernement de la République italienne, cette Conférence s'est tenue à Cagliari, du 24 au 28 novembre 1980. Elle a abouti à dix recommandations d'ordre technique, dont la septième proposait l'établissement d'un protocole prévoyant une procédure d'amendement à la Convention. La Recommandation n° 8, quant à elle, énonçait une série d'amendements destinés à créer des structures scientifiques et administratives permanentes et les bases financières nécessaires à leur fonctionnement.

22 Le Protocole de Paris du 3 décembre 1982

Se référant à la Recommandation n° 7 de la Conférence de Cagliari, les Parties contractantes ont tenu une conférence extraordinaire les 2 et 3 décembre 1982, à Paris. Le 3 décembre, elles ont adopté par consensus un Protocole d'accord, portant pour l'essentiel sur l'introduction dans la Convention d'un nouvel article 10^{bis} qui définit la procédure d'amendement.

D'après la pratique constante, le Conseil fédéral peut conclure certains traités de son propre chef sans l'approbation ultérieure du Parlement, notamment lorsque ces traités n'entraînent aucune obligation nouvelle ou ne suppriment aucun droit existant (JAAC 42 1978 III, n° 76). Sur cette base le Conseil fédéral a donc pris, le 1^{er} mai 1984, la décision d'approuver le Protocole de Paris, et de charger le

Délégué permanent de la Suisse auprès de l'UNESCO de le signer, sans réserve de ratification. Le Protocole est entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} octobre 1986, après que deux tiers des Parties contractantes y ont adhéré (RO 1987 380).

23 Les décisions de la Conférence de Groningue (Pays-Bas)

Lors de la Conférence extraordinaire de Paris, la délégation des Pays-Bas a souhaité que son pays soit l'hôte de la prochaine réunion et a pris l'initiative de préparer un premier projet d'amendement destiné à rendre plus efficace l'application de la Convention. La deuxième session ordinaire de la Conférence des Parties contractantes s'est donc tenue à Groningue du 7 au 12 mai 1984. Les délégués ont formé un groupe d'étude présidé par le représentant des Pays-Bas et chargé notamment d'examiner les différentes options relatives à la création, dans le cadre de la Convention, d'une structure permanente de soutien administratif, scientifique et technique et d'affiner les propositions d'amendements à la Convention, à la lumière des débats de la deuxième session.

24 Les décisions de la Conférence de Regina (Canada)

Les Parties contractantes ont tenu leur troisième session ordinaire, du 27 mai au 5 juin 1987, à Regina (Canada). Lors de la réunion extraordinaire qu'elles ont tenue dans ce cadre le 28 mai 1987, elles ont adopté par consensus les amendements à la Convention qui suivent:

Article 6

1. Il est institué une Conférence des Parties contractantes pour examiner et promouvoir la mise en application de la présente Convention. Le Bureau dont il est fait mention au paragraphe 1 de l'article 8 convoque des sessions ordinaires de la Conférence à des intervalles de trois ans au plus, à moins que la Conférence n'en décide autrement, et des sessions extraordinaires lorsque la demande écrite en est faite par au moins un tiers des Parties contractantes. La Conférence des Parties contractantes détermine, à chacune de ses sessions ordinaires, la date et le lieu de sa prochaine session ordinaire.

2. La Conférence des Parties contractantes aura compétence:

...

f. pour adopter d'autres recommandations ou résolutions en vue de promouvoir le fonctionnement de la présente Convention.

...

4. La Conférence des Parties contractantes adopte un Règlement intérieur à chacune de ses sessions.

5. La Conférence des Parties contractantes établit et examine régulièrement le règlement financier de la présente Convention. A chacune de ses sessions ordinaires, elle adopte le budget pour l'exercice suivant à une majorité des deux tiers des Parties contractantes présentes et votantes.

6. Chaque Partie contractante contribue à ce budget selon un barème des contributions adopté à l'unanimité des Parties contractantes présentes et votantes à une session ordinaire de la Conférence des Parties contractantes.

Article 7

...

2. Chacune des Parties contractantes représentées à une Conférence dispose d'une voix, les recommandations, résolutions et décisions étant adoptées à la majorité simple des Parties contractantes présentes et votantes, à moins que la présente Convention ne prévoient d'autres dispositions.

Suite à l'adoption des amendements au texte de la Convention, la Conférence ordinaire a adopté trois résolutions instituant

- Un Bureau permanent indépendant géré par l'UICN, financé par le budget de la Convention et comprenant une section administrative-technique rattachée à l'UICN et une section technique-scientifique rattachée au BIROE.
- Un budget pour la période de 1988-1990 et un barème des contributions des Parties contractantes basé sur celui des quotes-parts en vigueur aux Nations Unies.
- Un Comité permanent de neuf membres au maximum, dont sept choisis selon le principe d'une répartition équitable entre les grandes régions géographiques et deux représentant la Partie contractante qui a accueilli la dernière session ordinaire de la Conférence (Canada) et celle qui accueillera la prochaine session (Suisse); les Parties contractantes hôtes des deux sections du Bureau permanent (c'est-à-dire, la Suisse et le Royaume Uni) seront invitées à participer aux séances du Comité à titre d'observateurs.

D'autre part, la Conférence a invité instamment les Parties contractantes à appliquer, à titre provisoire et sous réserve de ratification ultérieure, les mesures et les procédures mentionnées ci-dessus.

Conformément à la décision du Conseil fédéral de participer à la Conférence, du 20 mai 1987, le délégué suisse a été autorisé à:

- souscrire aux projets de modification de la Convention, sous réserve de ratification;
- déclarer, sous réserve de ratification des articles 6 et 7 modifiés de la Convention, que la Suisse appliquera, à titre provisoire, les décisions qui seront prises sur la base desdits articles, et qu'elle versera, à titre volontaire et sous réserve d'approbation par l'Assemblée fédérale, la somme fixée dans le barème des contributions annuelles des Parties contractantes;
- inviter la Conférence à tenir sa 4^e session ordinaire en Suisse en 1990.

3 Conséquences pour la Suisse

Les amendements proposés ne donnent pas lieu à des remarques particulières. L'expérience nous enseigne en effet, que l'application efficace d'instruments légaux - internationaux et nationaux - requiert des organes exécutifs permanents

et la mise à disposition de moyens financiers adéquats. La solution choisie par la Conférence des Parties contractantes tient compte de l'expérience acquise jusqu'ici par l'UICN dans ses fonctions de Bureau permanent au sens de l'article 8, paragraphe 1, de la Convention et vise à l'optimisation du rapport coût/efficacité. L'UICN continue donc d'assumer la charge de Bureau permanent de la Convention, en disposant d'une section administrative et technique indépendante qui peut s'appuyer – pour les questions scientifiques – sur le concours d'une section également indépendante auprès du BIROE. Cette structure a permis de limiter à 2 055 000 francs, soit 685 000 francs par année en moyenne, les besoins budgétaires prévus pour les années 1988 à 1990. En outre, la solution choisie a, pour notre pays, le grand avantage – du point de vue politique et matériel – d'assurer à la Suisse le siège de la Convention au sein du Centre international de la conservation de la nature existant actuellement à Gland (canton de Vaud). Notre pays disposera aussi de manière durable du droit de siéger à titre d'observateur au sein du Comité permanent de la Convention, dont le nombre des membres a été limité au strict minimum toujours par souci de réduire les dépenses.

Le barème des contributions adopté est conforme à la pratique internationale et se base sur le système des quotes-parts en vigueur au sein des Nations Unies.

Dans notre pays, la mise sous protection adéquate des zones humides d'importance internationale se poursuivra en collaboration avec les cantons; en règle générale elle se fondera sur les articles 18 et suivants modifiés de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), qui ont été adoptés par l'Assemblée fédérale le 19 juin 1987 et mis en vigueur par le Conseil fédéral le 1^{er} février 1988 (RO 1988 254). Les nouvelles dispositions ont pour objectif la sauvegarde des espèces et de leurs biotopes. Par ailleurs, cette mise sous protection reposera à titre particulier sur l'article 11 LChP, qui prévoit la délimitation de réserves d'oiseaux migrateurs d'importance internationale.

La contribution ordinaire que la Suisse devra verser en tant que Partie contractante à la Convention a été fixée à environ 8332 francs (US-\$ 4901 calculés au cours de change du 15 décembre 1986) en moyenne pour les années 1988 à 1990 sur la base du barème adopté par la troisième Conférence ordinaire de Regina. Dès 1988, cette dépense sera mise à la charge d'un nouveau crédit budgétaire ad hoc. Ce crédit sera compensé par une réduction proportionnelle du crédit budgétaire ordinaire affecté à la protection de la nature et du paysage.

Petit pays au centre de l'Europe, la Suisse dépend dans une large mesure, pour la survie de sa faune et tout particulièrement des oiseaux migrateurs, de la volonté et des possibilités matérielles de conservation – entre autres – des zones humides des pays européens et africains placés sur les grandes routes de migration nord-sud saisonnières de ces oiseaux. Elle attribue donc une grande importance à la Convention et a un vif intérêt à ce qu'elle soit appliquée efficacement dans les plus brefs délais, notamment dans les pays africains en voie de développement. Cela exige toutefois des moyens financiers qui dépassent les possibilités budgétaires ordinaires de la Convention. En tant que pays riche, siège de la Convention, la Suisse se doit de suivre l'exemple d'autres Parties contractantes européennes – telles que les Pays-Bas ou le Danemark – en fournissant des contributions volontaires régulières pour le financement de projets concrets d'étude, de

planification, de gestion, d'entretien, de conservation ou de restauration de biotopes humides d'importance internationale, qui présentent un intérêt direct pour la survie des espèces animales migratrices protégées dans notre pays. A cette fin, il est prévu de débloquer une somme de 100 000 francs par année dès 1988. Ce montant sera mis à la charge du crédit budgétaire ad hoc précité. Les contributions ordinaires et volontaires n'exigeront donc pas de moyens budgétaires additionnels.

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, notre pays sera l'hôte – avec la République et Canton de Vaud – de la quatrième session ordinaire de la Conférence des Parties contractantes en 1990. Il s'agira de la première réunion que tiendra l'organe suprême de la Convention sur la base du nouveau texte – que l'on espère en vigueur à ce moment-là – et après que les structures permanentes (Bureau et Comité) auront été mises en place; cette réunion interviendra donc au début d'une nouvelle période d'application de cet instrument international si important pour la Suisse. Dans sa décision du 20 mai 1987, le Conseil fédéral a chargé le DFI de lui soumettre, en temps utile, une proposition concernant l'organisation et le financement de ladite réunion.

4 Conformité au Programme de la législature

Le projet est annoncé dans le Programme de la législature 1987–1991 (FF 1988 I 353, annexe 2).

5 Bases juridiques

51 Constitutionnalité

La Convention a été conclue conformément à l'article 8 de la constitution et l'Assemblée fédérale l'a approuvée le 19 juin 1975, en vertu de l'article 85, chiffre 5, de la constitution. Ces bases constitutionnelles valent également pour la présente modification de la Convention. Les amendements adoptés par la Conférence extraordinaire des Parties contractantes de Regina modifient la substance de la Convention à un point tel que leur ratification par la Suisse doit être assimilée à une adhésion à une organisation internationale. Dans ce cas, l'approbation de l'Assemblée fédérale selon l'article 85, chiffre 5, de la constitution est sujette au référendum facultatif selon l'article 89, 3^e alinéa, lettre b, de la constitution.

52 Forme de l'acte à adopter

En conséquence, il faut prévoir, pour l'approbation des amendements aux articles 6 et 7 de la Convention, un arrêté fédéral de portée générale, sujet au référendum au sens de l'article 6, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11).

Arrêté fédéral
concernant la modification de la Convention relative
aux zones humides d'importance internationale
particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 8 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 17 février 1988¹⁾,
arrête:

Article premier

¹⁾ La modification du 28 mai 1987 de la Convention du 2 février 1971²⁾ relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau est approuvée.

²⁾ Le Conseil fédéral est autorisé à la ratifier.

Art. 2

Le présent arrêté est sujet au référendum facultatif sur les traités internationaux prévoyant l'adhésion à une organisation internationale (art. 89, 3^e al., let. b, cst.).

32054

¹⁾ FF 1988 II 1

²⁾ RS 0.451.45

Convention *Texte original*
relative aux zones humides d'importance internationale
particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau

Modification du 28 mai 1987

Article 6

1. *Le texte actuel du paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:*

1. Il est institué une Conférence des Parties contractantes pour examiner et promouvoir la mise en application de la présente Convention. Le Bureau dont il est fait mention au paragraphe 1 de l'article 8 convoque des sessions ordinaires de la Conférence à des intervalles de trois ans au plus, à moins que la Conférence n'en décide autrement, et des sessions extraordinaires lorsque la demande écrite en est faite par au moins un tiers des Parties contractantes. La Conférence des Parties contractantes détermine, à chacune de ses sessions ordinaires, la date et le lieu de sa prochaine session ordinaire.

2. *La phrase qui ouvre le paragraphe 2 est formulée de la façon suivante:*

2. La Conférence des Parties contractantes aura compétence:

3. *Un alinéa supplémentaire figure à la fin du paragraphe 2, formulé de la façon suivante:*

2. . . .

f. pour adopter d'autres recommandations ou résolutions en vue de promouvoir le fonctionnement de la présente Convention.

4. *Un paragraphe 4 est ajouté, formulé comme il suit:*

4. La Conférence des Parties contractantes adopte un Règlement intérieur à chacune de ses sessions.

5. *Un paragraphe 5 et un paragraphe 6 sont ajoutés, formulés comme il suit:*

5. La Conférence des Parties contractantes établit et examine régulièrement le règlement financier de la présente Convention. A chacune de ses sessions ordinaires, elle adopte le budget pour l'exercice suivant à une majorité des deux tiers des Parties contractantes présentes et votantes.

6. Chaque Partie contractante contribue à ce budget selon un barème des contributions adopté à l'unanimité des Parties contractantes présentes et votantes à une session ordinaire de la Conférence des Parties contractantes.

Zones humides d'importance internationale
particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau

Article 7

Le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

2. Chacune des Parties contractantes représentées à une Conférence dispose d'une voix, les recommandations, résolutions et décisions étant adoptées à la majorité simple des Parties contractantes présentes et votantes, à moins que la présente Convention ne prévoie d'autres dispositions.

32054