

99.086

**Message
relatif à la Convention pour la protection du Rhin**

du 3 novembre 1999

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'approuver, le projet d'arrêté fédéral relatif à la Convention du 12 avril 1999 pour la protection du Rhin.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

3 novembre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Point de la situation**

C'est en 1950 que la Commission internationale pour la protection du Rhin est entrée en activité. Sur le plan formel, la Commission a été instaurée le 29 avril 1963, par la conclusion de l'Accord concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution. Font partie de la Commission : l'Allemagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suisse, et à partir de 1976 la Communauté européenne.

A l'occasion de la Conférence du 8 décembre 1994 qui s'est tenue à Berne, les ministres compétents pour la protection du Rhin ont décidé de remplacer l'Accord du 29 avril 1963 concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution (RS 0.814.284) par une nouvelle Convention. La Commission a été mandatée d'élaborer un projet, sur la base des lignes directrices fixées lors de la Conférence ministérielle de 1994.

1.2 **Pourparlers**

Au cours de la Conférence ministérielle du 22 janvier 1998 sur le Rhin qui s'est tenue à Rotterdam, la nouvelle Convention a été discutée puis approuvée. Compte tenu du fait que la Directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (ci-après, Directive cadre de l'UE sur l'eau), qui à l'époque n'était pas encore adoptée, aurait pu entraîner une adaptation de la Convention pour la protection du Rhin, cette dernière n'a pas encore été soumise à signature à Rotterdam. En fonction du développement ultérieur de la Directive cadre de l'UE sur l'eau, il s'est avéré qu'une adaptation de la Convention pour la protection du Rhin n'était pas nécessaire dans ce contexte. Cette Convention a donc été signée le 12 avril 1999 à Berne.

1.3 **Résultats**

La nouvelle Convention va plus loin que l'Accord existant, dont l'objectif principal consiste seulement à constater puis à diminuer la pollution du Rhin; elle considère le Rhin dans son ensemble, en prenant en compte tous les aspects écologiques. Plus particulièrement, elle doit garantir les fonctions naturelles des eaux, y compris la libre migration des poissons. Lorsque des mesures techniques d'aménagement du cours d'eau seront mises en œuvre, notamment pour la protection contre les inondations, la navigation et l'exploitation hydroélectrique, les exigences écologiques doivent être prises en compte.

1.4 Consultation des cantons et des milieux concernés

Les cantons et les organisations économiques et de protection de l'environnement concernés ont été consultés durant les pourparlers. Il a été tenu compte de leurs propositions et de leur avis lors des débats.

2 Partie spéciale

2.1 Commentaire des articles de la convention

La Convention détermine les conditions générales régissant la collaboration entre les parties contractantes, les objectifs d'un développement durable de l'écosystème du Rhin, ainsi que les principes à appliquer, notamment les principes de précaution et d'action préventive.

Les art. 1 à 4 définissent des notions, déterminent le champ d'application de la Convention et décrivent les objectifs fixés et les principes à appliquer. Le début du Rhin est toujours fixé à la sortie du Lac inférieur (de Constance); pour les Pays-Bas en revanche, quelques modifications ont été apportées en ce qui concerne le domaine de l'embouchure. Se fondant sur les dispositions de la Directive cadre de l'UE sur l'eau, le champ d'application comprend maintenant également les eaux souterraines qui sont en interaction avec le Rhin.

L'art. 5 énumère les obligations des parties contractantes. Ces dernières s'engagent à coopérer, à s'informer réciproquement et à procéder à des analyses. Elles doivent veiller à ce que les mesures indispensables à la protection du Rhin soient prises sur le territoire soumis à leur juridiction. En cas de catastrophes ou d'accidents, les pays situés en amont ont l'obligation d'informer les pays situés en aval.

Les art. 6 à 9 règlent l'organisation de la Commission et les tâches qui lui incombent, ainsi que les modalités de la prise de décision. Par rapport à l'Accord actuel, l'organisation ne subit pas de modifications importantes. En revanche, la Commission jouira désormais de la capacité juridique.

Les modalités de la prise de décision par la Commission (principe de l'unanimité), figurant à l'art. 10, n'ont pas changé. En revanche, la mise en œuvre des décisions relatives aux mesures visant à réaliser les objectifs de la Convention a été réglementée de manière plus précise dans l'art. 11: la Commission continue à adresser ses décisions aux parties contractantes (seulement) sous forme de recommandations (al. 1), mais elle peut à présent décider d'un calendrier et d'une mise en œuvre coordonnée (al. 2); par ailleurs, une obligation de rendre des rapports a été introduite pour les parties contractantes (al. 3). Cette obligation vaut notamment lorsqu'une partie contractante ne peut mettre en œuvre les décisions, ou ne peut le faire que partiellement. Dans ces cas, chaque délégation peut demander des consultations. Sur la base des rapports ou des consultations, la Commission peut décider que soient engagées des actions en vue de promouvoir l'application de ses décisions (al. 4). Les décisions relatives à des mesures à prendre ne produisent pas d'autres effets qu'une recommandation (al. 1), autrement dit, elles n'exercent aucun effet juridique direct sur les parties contractantes, qui doivent le cas échéant les intégrer dans le droit national. La Suisse par exemple le fait au moyen d'une ordonnance du Conseil fédéral ou du DETEC, selon l'art. 51 de l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux).

L'art. 12 traite du secrétariat permanent de la Commission et règle les modalités de la détermination de son siège. Selon le procès-verbal de signature, Coblenz (Allemagne) reste le siège de la Commission.

L'art. 13 fixe les principes de la répartition des coûts du budget annuel de fonctionnement de la Commission. Tandis que jusqu'ici la répartition des coûts en termes de pourcentages était réglée dans l'Accord, elle sera désormais fixée dans le règlement intérieur et financier de la Commission. Selon ce dernier, le taux de participation aux coûts de la Suisse s'élèvera toujours à 12%.

L'art. 14 règle plus précisément les détails de la collaboration entre la Commission et d'autres organisations. Il dispose en particulier que la Commission collaborera désormais avec des organisations non gouvernementales, et qu'elle pourra reconnaître ces organisations comme observateurs. Mais en premier lieu, il s'agit d'encourager et d'intensifier la collaboration avec les associations environnementales et économiques intéressées.

Les art. 15 à 18 fixent les langues de travail, le for en cas de différend, l'entrée en vigueur de la Convention et les modalités de sa dénonciation. Le néerlandais est introduit comme langue de travail.

L'art. 19 régleme l'abrogation de l'Accord actuel et le maintien du droit en vigueur. La nouvelle Convention abroge la Convention, conclue en 1976, relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique (RS 0.814.284.5). Elle garantit toutefois que les décisions et recommandations adoptées sur la base de la Convention de 1976 resteront en vigueur. Par ailleurs, la répartition des coûts définie dans l'Accord actuel reste en vigueur jusqu'à ce que la Commission ait fixé une nouvelle répartition dans son règlement intérieur et financier.

L'art. 20 dispose que la Confédération suisse conserve sa fonction d'Etat dépositaire.

L'annexe règle la procédure d'arbitrage (cf. art. 6, al. 2). Le tribunal d'arbitrage statue selon les règles du droit international et selon les dispositions de la Convention.

2.2 Répercussions sur le droit national

La Suisse ne rencontre pas de difficultés particulières à appliquer les obligations fondamentales de la nouvelle Convention. Les nouvelles conditions générales ne vont pas plus loin que les obligations contractées jusqu'à présent dans les conventions internationales de protection des eaux. Il n'est pas nécessaire d'élargir ni de renforcer la législation nationale en matière de protection des eaux.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

3.1 Confédération et cantons

Il n'est pas nécessaire d'engager du personnel supplémentaire pour assurer au niveau fédéral une collaboration active au sein de la Commission pour la protection du Rhin.

En tant que partie contractante, la Suisse doit compter, comme auparavant, avec des coûts annuels de 250 000 francs pour le budget de la Commission et les analyses du Rhin.

Les obligations figurant dans la nouvelle Convention n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour les cantons riverains du Rhin, ni de besoins supplémentaires en matière de personnel.

3.2 Economie

La mise en œuvre de la Convention n'a pas non plus de répercussions supplémentaires sur l'économie.

4 Programme de la législature

La Convention pour la protection du Rhin figure dans le rapport du 18 mars 1996 sur le programme de la législature 1995-1999 (FF 1996 II 353) sous la rubrique « Autres projets » des relations internationales.

5 Relation avec le droit européen

La Communauté européenne est partie contractante de la Convention pour la protection du Rhin. La nouvelle Convention est compatible avec le droit européen, en particulier avec la future Directive cadre de l'UE sur l'eau (cf. ch. 1.2).

6 Constitutionnalité

La base constitutionnelle de la signature de la Convention est l'art. 54 de la nouvelle Constitution, qui dispose que la Confédération est habilitée à conclure des traités avec les Etats étrangers. La compétence de l'Assemblée fédérale pour approuver la Convention découle de l'art. 166, al. 2, de la nouvelle Constitution. La Convention peut être dénoncée en tout temps, mais trois ans au plus tôt après son entrée en vigueur, pour la fin de l'année suivant l'année de la dénonciation. Elle ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et n'entraîne pas d'unification multilatérale du droit. L'arrêté fédéral sur son approbation n'est donc pas soumis au référendum facultatif selon l'art. 141, al. 1, let. D, de la nouvelle Constitution fédérale.