

02.074

**Message
concernant la Convention de Stockholm sur
les polluants organiques persistants
(Convention POP)**

du 16 octobre 2002

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

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral concernant la Convention du 22 mai 2001 sur les polluants organiques persistants (Convention POP).

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 octobre 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La Convention sur les polluants organiques persistants a été signée par la Suisse ainsi que nonante et un autres Etats, le 22 mai 2001, à Stockholm. Cette Convention doit maintenant être ratifiée.

Après deux ans de négociations, le texte de la Convention, annexé au présent message, a été adopté en 2000, par 129 pays, lors de la cinquième série de négociations.

La Convention a été élaborée dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement et a pour objectif de protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants (Persistent Organic Pollutants, POP). Parmi les 12 POP entrant actuellement dans le champ d'application de la Convention, 8 sont des pesticides (dont le DDT), 2 des produits chimiques industriels et 2 des groupes de sous-produits et de rejets d'incinération non intentionnels (polychlorodibenzodioxines et polychlorodibenzofuranes). La Convention fixe les mécanismes de contrôle réglant la production et l'utilisation, l'importation et l'exportation, les émissions ainsi que l'élimination de ces POP au plan international.

Après avoir été libérés, les POP peuvent être disséminés sur l'ensemble du globe non seulement par l'air et l'eau, mais aussi par la chaîne alimentaire, raison pour laquelle il ne s'agit pas uniquement de les contrôler dans les pays industrialisés, où ils ont d'ailleurs déjà été éliminés dans une large mesure. La priorité est de réduire et d'éliminer leur utilisation dans les pays en développement ou à économie en transition, où certains sont encore utilisés actuellement – comme le DDT pour la lutte antipaludique – faute de solutions de remplacement. Cette démarche nécessite une aide technique et financière ainsi qu'une solidarité au plan mondial entre les pays industrialisés et les pays en développement ou en transition.

Pour la Suisse, il ne s'agit donc pas en premier lieu de régler des problèmes internes mais de poursuivre de manière cohérente son engagement de politique extérieure en faveur d'un développement global durable et de la résolution des problèmes environnementaux. Les milieux économiques suisses partagent d'ailleurs également cet avis. Du point de vue financier, il faut s'attendre à des contributions obligatoires, notamment afin de permettre la tenue périodique des conférences des Parties contractantes et du comité technique, et de couvrir les frais des travaux administratifs destinés à soutenir l'exécution. Pour l'assistance technique et le renforcement des capacités des pays en développement et en transition, le Fonds pour l'environnement mondial (Global Environment Facility, GEF) est prévu comme mécanisme de financement de la Convention POP. Cette réglementation répond au vœu de la Suisse de faire du FEM le mécanisme centralisé du financement environnemental global. Son réapprovisionnement («replenishment») fait actuellement l'objet d'un projet séparé destiné au Parlement. Simultanément une base formelle et juridique devrait être ancrée dans la loi sur la protection de l'environnement pour les contributions financières utilisées dans le cadre de la politique environnementale internationale. Celle-ci servira également de base pour les contributions à la convention POP.

Lors de la troisième série de négociations, en septembre 1999, la Suisse a officiellement proposé que le secrétariat de la Convention POP soit établi à Genève, au bureau régional du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement) sis dans la Maison internationale de l'environnement. L'Allemagne a également posé sa candidature et propose Bonn en tant que siège du secrétariat. La décision sera prise lors de la première Conférence des Parties qui se tiendra au plus tard une année après l'entrée en vigueur de la Convention.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Introduction**

Les POP (polluants organiques persistants) sont des polluants organiques toxiques dont la persistance est exceptionnellement longue. En d'autres termes, une fois qu'ils entrent dans le cycle de la nature, ils ne sont pratiquement pas dégradés. Ils se disséminent par le biais de l'air, de l'eau ou de la chaîne alimentaire et s'accumulent, parfois à des distances très importantes de l'endroit où ils ont été libérés (site d'origine), dans des systèmes biologiques dans lesquels ils induisent des effets toxiques.

La Convention POP soumise à ratification vise à contrôler et à interdire au plan mondial douze polluants ou classes de polluants organiques persistants qui ont, par le passé, induit des dommages environnementaux prouvés et qui, pour certains d'entre eux, en engendrent encore aujourd'hui.

De nombreux POP ont acquis une certaine importance en tant que substance active ou complémentaire au cours du développement civilisateur. Ils ne constituent cependant pas un groupe homogène. Les douze POP peuvent être répartis en trois classes en fonction de leur formation ou de leur utilisation: premièrement, les substances chlorées qui se forment lors de l'incinération de matières organiques et constituent des sous-produits non désirés (principalement les polychlorodibenzodioxines et les polychlorodibenzofuranes); deuxièmement, les produits qui ont été utilisés en tant que fluides isolants dans des transformateurs et des condensateurs et qui le sont encore dans certains pays (biphényles polychlorés); troisièmement les pesticides persistants. Le représentant le plus connu de cette dernière classe est sans aucun doute le DDT, une substance active qui a acquis une triste renommée. Bien que la découverte du DDT ait contribué à endiguer le paludisme et à lutter contre cette affection dans le monde entier, et qu'elle ait même valu au chimiste suisse Paul Hermann Müller le prix Nobel en 1948, les connaissances scientifiques actuelles ne laissent plus subsister aucun doute: l'analyse des risques et des avantages du DDT – tout comme celle des autres POP – est à tel point défavorable que cette substance doit être éliminée ou du moins son utilisation très fortement limitée.

Le constat que l'utilisation de substances comme le DDT présente de sérieux inconvénients n'est pas nouveau; la recherche de l'industrie chimique s'efforce, depuis les années 60, de trouver des alternatives plus favorables. Les pays industrialisés ayant un niveau économique élevé ont d'ailleurs déjà limité ou interdit la production et la dissémination des POP et éliminé une grande partie des stocks restants.

Ceci s'applique aussi à la Suisse, qui fait déjà partie, avec 35 autres Etats, d'un accord international relatif aux polluants organiques persistants POP puisqu'elle a signé et ratifié le Protocole du 24 juin 1998 à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, négocié par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

Les pays en développement connaissent aussi depuis longtemps les risques liés aux POP, mais les possibilités de ces pays d'éliminer leurs déchets et de remplacer les POP encore utilisés par des substituts, généralement plus coûteux, voire de produire eux-mêmes ces substituts, sont limitées. Au vu de la portée globale des POP, les Etats industrialisés sont encouragés – dans leur propre intérêt aussi – à participer à la résolution des problèmes qui se posent dans les pays en développement.

Pour faire face à cette situation, le Conseil d'administration du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement) a, en février 1997, orienté la discussion concernant les POP vers un objectif: une convention sur les POP. Dans sa décision 19/13C, il a donné mandat de constituer un comité de négociation intergouvernemental (Intergovernmental Negotiation Committee, INC) et préparer le texte d'un accord.

1.2 Déroulement des négociations

Le texte de la Convention POP a été élaboré au cours de cinq séries de négociations de l'INC et d'une conférence diplomatique auxquelles ont participé des délégations des pays industrialisés et en développement chargées des négociations, ainsi que des organisations non gouvernementales représentant les intérêts des milieux économiques et de la protection de l'environnement. La Suisse a participé aux négociations par l'intermédiaire de représentants du DETEC (OFEFP), du DFAE (DP) et du DFE (seco). D'autres services ont en outre été associés à la préparation des négociations, notamment l'OFSP, l'OFAG, la DDC et la SSIC (Société suisse de l'industrie chimique). A la fin de l'année 2000, lors de la cinquième session de négociations tenue à Johannesburg, 129 pays ont accepté le texte de la Convention POP, qui a ensuite été soumise à la signature, le 22 mai 2001 à Stockholm – sous réserve de ratification – et signée par 91 pays, dont la Suisse, ainsi que l'Union européenne.

Les points sensibles des négociations ont été les suivants:

- Le financement et le mécanisme de financement. Bien que le principe de l'obligation d'assistance des pays donateurs développés n'ait pas été fondamentalement remis en question, il s'est agi d'élaborer des procédures équilibrées. Il a en outre fallu de longues négociations pour parvenir à un accord pour que le Fonds pour l'environnement mondial, FEM (*Global Environment Facility, GEF*) constitue l'organisme chargé du mécanisme de financement préconisé par les pays donateurs.
- L'inclusion d'autres substances dans la Convention. Un groupe d'experts a été désigné à cet effet; il a élaboré, au cours de deux réunions, des propositions relatives aux critères s'appliquant aux POP et aux procédures pour l'inclusion de nouveaux POP dans la Convention.
- L'inscription du principe de précaution. Ici, les avis ont divergé, notamment sur la question de savoir si, et sous quelle forme, ce principe devait être ancré dans la Convention. Après des négociations longues et difficiles, il a été décidé de mentionner la précaution de manière générale dans le préambule et d'introduire, dans la partie de la Convention portant sur la mise en œuvre, une description pragmatique du principe de précaution. La Conférence des Parties contractantes décide ensuite si une substance chimique doit

être incluse par mesure de précaution dans l'annexe A, B ou C. Il n'est en revanche pas tenu compte du principe de précaution lors de l'élaboration du descriptif de risques et de l'évaluation de la gestion du risque d'une substance chimique.

2 Partie spéciale: contenu de la Convention

2.1 Les principaux éléments de la Convention

2.1.1 Objectif et champ d'application de la Convention

L'*art. 1* de la Convention formule l'objectif de celle-ci: «Compte tenu de l'approche de précaution énoncée dans le principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, l'objectif de la présente Convention est de protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants.»

La nécessité de cette protection, la dangerosité spécifique des POP et le point de la situation sont résumés dans le préambule de la Convention dans le sens de ce qui a été dit au chap. 1.1 ci-dessus, en mettant l'accent sur le fait que les POP sont toxiques et difficilement dégradables, qu'ils s'accumulent dans les organismes vivants et qu'ils sont transportés par l'air, l'eau et les espèces migrantes, ce qui peut entraîner une concentration dans des écosystèmes terrestres ou aquatiques très loin de l'endroit où ils ont été libérés (site d'origine).

La Convention s'applique aux Parties contractantes, soit selon l'*art. 2a* aux Etats ou aux organisations régionales d'intégration économique ayant consenti à être liés par la Convention. Du point de vue matériel, elle contient des dispositions concernant la réduction ou la limitation:

- des rejets résultant d'une production ou d'une utilisation intentionnelles (*art. 3*),
- des rejets résultant d'une production non intentionnelle (*art. 5*), et
- des rejets émanant de stocks et de déchets (*art. 6*).

La Convention s'applique actuellement à douze substances ou classes de substances mentionnées dans les annexes A–C, à savoir:

aux substances et classes de substances suivantes à éliminer (annexe A):

- l'aldrine, un insecticide;
- le chlordane, un insecticide – utilisé principalement contre les termites et parfois aussi en médecine vétérinaire;
- la dieldrine, un insecticide, parfois aussi utilisé en médecine vétérinaire;
- l'eldrine, un insecticide;
- l'heptachlore, un insecticide – utilisé plus spécialement contre les parasites du coton et les termites;
- l'hexachlorobenzène, un fongicide, également utilisé comme produit intermédiaire et agent de solubilisation dans les produits phytosanitaires;
- le mirex, un insecticide, utilisé entre autres aussi comme agent ignifugeant;

- le toxaphène, un insecticide, également actif contre les vers;
- les biphényles polychlorés (ou polychlorobiphényles, PCB), une classe de substances utilisées comme isolants dans les appareils électriques;

aux substances suivantes dont l'utilisation doit être restreinte (annexe B):

- le DDT, un insecticide – utilisé spécifiquement contre les moustiques anophèles;

aux sous-produits suivants dont la formation et le rejet non intentionnels doivent être réduits ou évités (annexe C):

- les polychlorodibenzo-p-dioxines (PCDD), une classe de substances, souvent des sous-produits formés lors de procédés thermiques;
- les polychlorodibenzofuranes (PCDF), une classe de substances, souvent des sous-produits formés lors de procédés thermiques;
- l'hexachlorobenzène (voir annexe A), également un produit secondaire formé lors de procédés thermiques
- les biphényles polychlorés (ou polychlorobiphényles, PCB – voir annexe A), une classe de substances, également des sous-produits formés lors de procédés thermiques.

2.1.2 Restrictions et interdictions pour des produits commerciaux (y compris les dérogations)

Entrent en ligne de compte en tant que produits commerciaux au sens propre, les substances mentionnées dans les annexes A et B. Le commerce de petites quantités destinées à la chimie analytique et à la recherche, qui englobe aussi les polychlorodibenzo-p-dioxines et les polychlorodibenzofuranes, n'est pas limité par la Convention (*art. 3*).

L'*art. 3* exige que les Parties interdisent en principe la production, l'utilisation, l'importation et l'exportation des substances de l'annexe A et qu'elles appliquent cette interdiction. S'agissant des substances de l'annexe B (DDT), une diminution leur production et de leur utilisation est prescrite. Sous réserve, dans les deux cas, des dérogations enregistrées.

Une dérogation générale existe, dans le cadre des interdictions et des limitations mentionnées ci-dessus, pour l'importation de substances des annexes A ou B à des fins d'élimination dans le respect de l'environnement. Les Parties contractantes sont en outre tenues de s'assurer, compte tenu des dérogations enregistrées, que l'exportation de substances des annexes A ou B ne s'effectue que dans des conditions conformes aux exigences de protection de la santé humaine et de l'environnement.

La Convention établit un registre des dérogations spécifiques (*art. 4*). Ce registre est tenu par le Secrétariat et comprend les dérogations relatives à la production ou à d'autres utilisations prévues pour certains POP dans les annexes A et B ainsi que la liste des Parties contractantes (États), qui ont déposé les notifications particulières correspondantes. Les notifications doivent être déposées au plus tard au moment où un Etat devient Partie contractante. Ces enregistrements expirent en principe cinq ans après l'entrée en vigueur de la Convention, mais peuvent être prorogés à la

demande de la Partie concernée. A sa première réunion, la Conférence des Parties arrête un processus d'examen des inscriptions au registre. Lorsque plus aucune Partie contractante n'est enregistrée pour un type particulier de dérogation, aucun nouvel enregistrement n'est accepté pour ladite dérogation.

2.1.3 Limitation des rejets (produits d'incinération et sous-produits)

La Convention oblige les Parties contractantes à prendre au minimum les mesures suivantes afin de réduire le volume total des rejets non intentionnels (produits d'incinération et sous-produits) d'origine anthropique (*art. 5*):

- élaborer un plan d'action au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la Convention (estimation des rejets, inventaire des sources, évaluation de l'efficacité des dispositions légales, stratégies visant à assurer le respect des obligations au titre de la Convention, etc.);
- encourager les mesures destinées à réduire les émissions et à éliminer les sources de POP;
- encourager les matériels, produits et procédés qui limitent autant que possible les émissions de POP (en particulier les PCDD, les PCDF, les PCB et l'hexachlorobenzène);
- encourager l'application des meilleures techniques disponibles et des meilleures pratiques environnementales pour les sources existantes et nouvelles de rejets (produits d'incinération ou sous-produits) non intentionnels; les directives y relatives seront fixées ultérieurement par la Conférence des Parties.

2.1.4 Elimination

Compte tenu des mesures visant à réduire et empêcher les rejets de POP de stocks et de déchets, l'*art. 6* de la Convention exige que les Parties développent des stratégies pour identifier les stocks et qu'elles prennent des mesures appropriées pour les éliminer d'une manière écologiquement rationnelle. Leur recyclage en vue d'une réutilisation après l'expiration des dérogations est expressément exclue. La Conférence des Parties doit collaborer étroitement avec les organes de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

2.1.5 Inscription d'autres substances dans la Convention

Chaque Partie peut soumettre au Secrétariat une proposition d'inscription d'une substance supplémentaire aux annexes A, B ou C (*art. 8*). Elle doit, pour ce faire, fournir les informations relatives à la persistance, la bioaccumulation, etc., mentionnées dans l'annexe D de la Convention. Les demandes sont évaluées par un comité d'étude des polluants organiques persistants, nommé par la Conférence des Parties

lors de sa première séance. Ce comité examine les informations et, selon le cas, entame une procédure de consultation de toutes les Parties par l'intermédiaire du Secrétariat ou refuse la proposition lorsque les critères requis ne sont manifestement pas remplis. Cette consultation a pour objectif d'établir le descriptif des risques de la substance et son importance à la lumière de l'annexe E de la Convention.

Sur la base de l'évaluation du descriptif des risques, le comité décide à nouveau de rejeter la proposition ou d'y donner suite. Dans le second cas, il s'appuie sur une procédure de consultation complémentaire initiée par l'intermédiaire du Secrétariat, dont le but est d'obtenir des informations sur des aspects socio-économiques et d'élaborer les possibles mécanismes de contrôle. Enfin, le comité évalue la situation compte tenu de toutes les données recueillies et fait, le cas échéant, une recommandation à la Conférence des Parties concernant l'inscription de la substance aux annexes A, B ou C de la Convention. Cette dernière prend une décision consensuelle ou, exceptionnellement, à la majorité des trois quarts des Parties présentes et votantes. La modification entre en vigueur une année après que le dépositaire l'a communiquée aux Parties contractantes. L'inscription d'une substance aux annexes A, B ou C signifie que cette substance est interdite ou soumise à certaines restrictions. Toute Partie qui ne peut accepter une telle modification peut le notifier par écrit au dépositaire dans le délai d'un an; elle peut retirer à tout moment cette notification concernant la non-acceptation.

Le Conseil fédéral décide du mandat de négociation de la délégation suisse lors des conférences des Parties contractantes lorsque de nouvelles limitations à la production, à l'utilisation et aux émissions doivent être décidées. S'il s'agit de refuser une modification des annexes A, B, C, la décision incombe également au Conseil fédéral. Pour exécuter les dispositions de cette Convention en droit suisse, on applique les procédures normales pour les interdictions et les limitations de substances: procédure de consultation auprès de tous les groupes intéressés, procédure de co-rapport, arrêté du Conseil fédéral. Les modifications d'ordonnance qui en découlent, n'entrent en vigueur en général que lorsque la réglementation internationale a acquis force de loi, ou à l'échéance fixée par le Conseil fédéral.

2.1.6 Assistance technique, financement et mécanismes de financement

Pour satisfaire aux exigences de la Convention, les pays en développement et à économie en transition ont besoin d'une assistance technique appropriée, fournie en temps utile. Les Parties contractantes sont donc tenues de coopérer afin de soutenir les pays en développement et en transition en tenant compte de leurs besoins particuliers (*art. 12*) et de leur fournir une assistance technique pour le renforcement des capacités. La Conférence des Parties propose à cet effet des directives concernant, par exemple, le transfert de technologie. Il y a lieu notamment de tenir compte des besoins spécifiques des pays les moins avancés et des petits Etats insulaires en développement.

L'*art. 13* est un article capital de la Convention; il renferme des dispositions relatives aux ressources financières et aux mécanismes de financement. Chaque Partie s'engage à fournir, dans la mesure de ses moyens, un appui et des incitations d'ordre financier afin de réaliser les objectifs de la Convention sur son territoire. Il est en

autre demandé aux pays développés Parties contractantes de fournir des ressources financières nouvelles et additionnelles pour permettre aux pays en développement ou à économie en transition de couvrir la totalité des surcoûts convenus de l'application des mesures leur permettant de s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention. Ce financement doit être adéquat, prévisible, fourni en temps utile et fondé sur le principe du partage des charges entre les Parties contribuant.

S'agissant des mécanismes de financement, la Convention n'exclut pas d'autres formes, par exemple un soutien bilatéral, mais exige toutefois que la Conférence des Parties convienne d'un mécanisme spécifique et qu'elle en assure le contrôle. Pour ce faire, la Conférence adopte, à sa première réunion, des directives concernant ce mécanisme. Elle convient en outre d'un ou de plusieurs organismes à qui elle confie la gestion du mécanisme de financement après en avoir discuté les modalités. Les directives mentionnées concernent notamment les priorités en matière de programmes, les conditions requises pour avoir accès aux ressources financières et les rapports devant être présentés par le ou les organisme(s).

Jusqu'à la décision de la Conférence des Parties, la structure institutionnelle du FEM fait office, à titre provisoire, de principal organisme chargé du fonctionnement du mécanisme de financement (*art. 14*). Il est également prévu que le FEM devienne le mécanisme de financement définitif de la Convention. Ce choix – que la Suisse soutient – répond aux efforts internationaux entrepris afin que le FEM devienne le mécanisme central du financement environnemental global.

2.2 Autres dispositions

Autres dispositions importantes de la Convention:

Plans de mise en œuvre: toutes les Parties doivent élaborer et s'efforcer de mettre en œuvre des plans pour s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Convention (*art. 7*).

Echange d'informations: les Parties échangent le plus ouvertement possible les informations concernant la réduction ou l'élimination de la production, l'utilisation et les rejets de POP, les solutions de remplacement et la sécurité des personnes et la protection de l'environnement (*art. 9*).

Sensibilisation: les Parties doivent favoriser et faciliter la sensibilisation de leurs responsables politiques et leurs décideurs, ainsi que du public et des milieux économiques, aux POP (*art. 10*).

Communication des informations: les Parties doivent faire régulièrement rapport à la Conférence des Parties sur les mesures qu'elles ont prises pour appliquer les dispositions de la Convention et sur leur efficacité (*art. 15*). Elles doivent en outre fournir périodiquement au Secrétariat des données statistiques sur les quantités totales de POP produites, importées et exportées.

Evaluation de l'efficacité: la Conférence des Parties fera une première évaluation de la Convention quatre ans après son entrée en vigueur, puis à intervalles réguliers (*art. 16*).

Non-respect: la Conférence des Parties fixera dès que possible des procédures s'appliquant aux cas de non-respect des dispositions (*art. 17*).

Règlement des différends: les différends sont réglés par des moyens pacifiques. Entre en ligne de compte, en premier lieu, une procédure d'arbitrage, que la Conférence des Parties doit encore adopter, et, le cas échéant, aussi la soumission du différend à la Cour internationale de Justice (*art. 18*).

Conférence des Parties: la Conférence se réunit pour la première fois un an au plus tard après l'entrée en vigueur de la Convention, puis à intervalles réguliers (*art. 19*). Des réunions extraordinaires peuvent avoir lieu à la demande d'une Partie si cette demande est appuyée par un tiers au moins des Parties. A sa première réunion, la Conférence adopte son règlement intérieur et ses règles de gestion financière par consensus, ainsi que ceux de tout organe subsidiaire et du Secrétariat.

Secrétariat: un secrétariat est institué; il est chargé notamment d'assurer la coordination nécessaire avec les secrétariats d'autres organismes internationaux compétents (*art. 20*).

Autres questions de procédure: toute Partie peut proposer des amendements à la Convention; ils sont adoptés par la Conférence des Parties par consensus ou – si tous les efforts en ce sens demeurent vains – par un vote à la majorité des trois quarts des membres présents et votants (*art. 21*). La même procédure s'applique aux propositions d'amendement ou d'adoption d'annexes à la Convention (*art. 22*). Chaque Partie dispose d'une voix (*art. 23*).

Ratification, entrée en vigueur et dénonciation: la Convention entre en vigueur le nonantième (quatre-vingt-dixième) jour suivant la date du dépôt du cinquantième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion (*art. 26*). A l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention à l'égard d'une Partie, ladite Partie peut à tout moment dénoncer la Convention par notification au dépositaire. La dénonciation prend effet à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date de réception de la notification par le dépositaire, ou à toute date ultérieure spécifiée dans la notification (*art. 28*).

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La Convention POP aura des conséquences financières et des effets sur l'état du personnel en Suisse.

Effets sur l'état du personnel: outre quelques adaptations des tâches administratives actuelles, la charge équivaut à peu près à un poste supplémentaire. Les adaptations concernent, par exemple, l'évaluation des mesures effectuées et la tenue d'inventaires des émissions. Le poste supplémentaire est rendu nécessaire par les tâches supplémentaires que représentent les plans d'action et de mise en œuvre prévus dans le cadre de la Convention, leur application et les rapports à fournir ainsi que la participation aux conférences et aux comités techniques. Il sera assuré par compensation au sein du département ou de l'office.

Conséquences financières: la Suisse a posé sa candidature pour le siège définitif du Secrétariat actuellement provisoirement sis à Genève, dans la Maison internationale de l'environnement. Elle est en concurrence avec l'Allemagne, qui a proposé la candidature de Bonn, en promettant une contribution de soutien de 1,1 million d'euros par an (1,7 million de francs) en plus des contributions obligatoires au cas où le Secrétariat déménagerait à Bonn. La Suisse devra donc faire une offre financière similaire pour Genève. Si le secrétariat de la Convention POP reste à Genève, le coût annuel global s'élèvera à environ 2,3 millions de francs, soit 1,7 million pour le secrétariat et 0,6 million de contributions, le premier chiffre pouvant néanmoins varier légèrement en fonction de l'évolution du cours de l'euro.

Le directeur exécutif du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement) assume provisoirement les tâches du Secrétariat. Ces tâches comprennent notamment la coordination avec les secrétariats d'autres organismes internationaux compétents et Conventions sur l'environnement, ce qui confère un poids supplémentaire au Secrétariat et une importance politique à la question du siège à Genève.

Le mécanisme de financement de la Convention POP pour l'assistance technique et le renforcement des capacités est le FEM; ce choix répond au souhait de la Suisse de faire du FEM le mécanisme centralisé de financement environnemental mondial. Le réapprovisionnement de ce fonds («replenishment») fait actuellement l'objet d'un projet séparé adressé au Parlement. Simultanément, une base formelle et juridique devrait être ancrée dans la loi sur la protection de l'environnement pour les contributions financières utilisées dans le cadre de la politique environnementale internationale. Celle-ci servira également de base pour les contributions à la convention POP.

3.2 Conséquences économiques

La ratification de la Convention POP n'aura que des conséquences minimales sur l'économie, surtout parce que la Suisse a, depuis longtemps, interdit tous les POP – excepté le mirex – par le biais de l'ordonnance sur l'interdiction des substances toxiques (RS 813.39) et de l'ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement (RS 814.013). Le mirex n'est de toute façon pas commercialisé. Les transformateurs et les condensateurs contenant des PCB ont été assainis depuis longtemps et les installations d'incinération et de production sont, dans l'ensemble, dans un état qui ne nécessite pas d'investissements supplémentaires pour empêcher les émissions de PCDD et de PCDF. Restent l'obligation d'informer, inscrite dans plusieurs dispositions de la Convention, ainsi que l'obligation des Parties à encourager, dans la mesure de leurs possibilités, la recherche, le développement, une surveillance et une collaboration adéquates en ce qui concerne les POP et, le cas échéant, leurs produits de substitution. La première obligation incombe essentiellement à la Confédération; en effet, il s'agit d'abord de classer et d'évaluer de manière ciblée les informations déjà obtenues auprès de l'industrie et de l'artisanat. La seconde peut donner lieu à des incitations à l'innovation sans nécessiter de nouveaux mécanismes d'encouragement.

3.3

Conséquences pour la politique environnementale

La ratification de la Convention POP s'insèrera aisément dans la politique environnementale et de santé publique de la Suisse. Elle correspond au principe constitutionnel de développement durable. Elle constitue en outre l'étape qui suit logiquement la ratification du Protocole CEE/ONU du 24 juin 1998 dans le cadre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, car les effets, à l'échelle mondiale, de l'utilisation des POP ne pourront en fin de compte être maîtrisés que si l'on s'attaque aussi au problème dans les pays en développement. Il est important de relever, dans ce contexte, que la Suisse a déjà ratifié d'autres conventions concernant le transport transfrontière de substances toxiques, notamment la Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination ainsi que la Convention de Rotterdam du 10 septembre 1998 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (Prior Informed Consent – Convention PIC; ratifiée par la Suisse le 10 janvier 2002).

Il faut s'attendre à ce que de nombreux Etats ratifient rapidement la Convention et à ce qu'elle entre, de ce fait, en vigueur rapidement. Une ratification prochaine par la Suisse constituerait un avantage dans l'optique de la participation à la première Conférence des Parties, au cours de laquelle les premiers jalons essentiels seront posés. Elle agirait en outre comme un signal clair et pourrait être une condition essentielle pour que le siège du Secrétariat reste à Genève à long terme.

4

Programme de la législature

La ratification de la Convention POP est mentionnée dans le rapport sur le programme de la législature 1999–2003 du 1^{er} mars 2000 (FF 2000 2168) sous Objectif 3 «Engagement en faveur d'un ordre économique mondial ouvert et durable», point R7 «Poursuite d'une politique économique extérieure durable et de la politique environnementale internationale».

5

Rapport avec d'autres accords internationaux

La Convention POP est en conformité avec le Protocole de la CEE/ONU du 24 juin 1998 sur les POP, avec la Convention PIC et avec la Convention de Bâle du 22 mars 1989. Elle n'est pas non plus en conflit avec d'autres accords internationaux.

6

Rapport avec le droit européen

La Commission européenne et tous les Etats de l'UE ont signé le texte de la Convention le 22 mai 2001, à Stockholm. Il n'existe donc aucune contradiction avec le droit européen.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Selon l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.), la Confédération a compétence de conclure des traités internationaux. Selon l'art. 166, al. 2, les accords internationaux doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international. Cette délégation de compétences au Conseil fédéral n'existe pas pour la ratification de la Convention POP, qui relève donc de l'Assemblée fédérale.

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux qui ne peuvent pas être dénoncés et dont la durée est indéterminée, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qui entraînent une unification multilatérale du droit, sont soumis au référendum facultatif. La Convention sur les polluants organiques persistants a été conclue pour une durée indéterminée, elle peut être dénoncée en tout temps trois ans après sa mise en vigueur selon l'art. 28, al. 1. La dénonciation prend effet une année après sa réception par le dépositaire.

La Convention ne prévoit pas d'adhésion à une organisation internationale.

La Convention n'engendre pas d'unification multilatérale du droit. Aucun domaine du droit n'est réglé par des normes applicables ou de manière détaillée. En revanche, les Parties contractantes décident elles-mêmes du choix des moyens pour l'application des obligations qui en découlent.

La décision d'autorisation de l'Assemblée fédérale ne dépend donc pas d'un référendum facultatif au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.

7.2 Convention POP et pratique suisse en matière de ratification

En matière de ratification des traités internationaux, le Conseil fédéral «a pour principe de ne signer que les conventions dont la ratification est envisageable dans un délai raisonnable»¹. Pour la pratique du Conseil fédéral en matière de ratification, «ces principes ont pour conséquence qu'il ne doit exister, entre une convention et l'ordre juridique interne, aucune divergence fondamentale»². Si les dispositions du traité international ne sont pas identiques en tous points au droit interne, le Conseil fédéral ne soumet l'accord aux Chambres que si les lacunes «peuvent être comblées par des mesures législatives susceptibles d'être adoptées en temps utile»³.

La Convention POP est en conformité avec le droit national. En effet, l'art. 29, al. 2, let. b, de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01) précise que le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions sur les substances qui, en raison de leurs propriétés, peuvent menacer l'environnement ou, indirectement, l'homme, notamment «des substances qui, elles-mêmes ou par leurs dérivés, peuvent

¹ Rapport du Conseil fédéral du 22 février 1989 sur sa gestion en 1988 (rapport de gestion), p. 46; cité dans le sixième rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe du 19 novembre 1995 (rapport); FF 1996 I 405, 407 s.

² Rapport de gestion, p. 46; rapport, p. 408

³ Rapport de gestion, p. 46; rapport, p. 408

s'accumuler dans l'environnement, telles que les combinaisons organiques chlorées ou les métaux lourds». En fait, toutes les substances recensées par la Convention POP, exception faite du mirex, sont déjà interdites en Suisse selon l'annexe 3 de l'ordonnance sur les substances (RS 814.013). Une interdiction totale concernant le mirex sera effective dès la mise en vigueur de la loi sur les produits chimiques et des ordonnances y relatives. De plus, tous les POP, y compris le mirex, font partie du protocole sur les POP ratifié du 24 juin 1998 relatif à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.