

**Message
relatif au Protocole de 1996 à la Convention de 1972
sur la prévention de la pollution des mers résultant
de l'immersion de déchets**

du 24 novembre 1999

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral relatif au Protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets.

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

24 novembre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

Le Protocole du 7 novembre 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets interdit l'incinération en mer de déchets et autres matières et restreint considérablement la liste des déchets qui peuvent encore être immergés. Il interdit en particulier l'immersion de tous les types de déchets radioactifs. Enfin, le protocole prohibe l'exportation de déchets ou autres matières vers d'autres pays aux fins d'immersion.

La Suisse est Partie à la Convention depuis 1979. Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} avril 1987 de l'ordonnance sur les mouvements des déchets spéciaux, les autorités suisses, en l'occurrence l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, n'ont jamais donné leur accord à l'exportation de déchets en vue de leur immersion en mer et, depuis la fin de l'année 1989, n'ont plus donné leur accord à l'exportation de déchets en vue de leur incinération en mer. Aucune raison ne s'oppose donc à ce que la Suisse ratifie l'accord.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Introduction**

Le 7 novembre 1996, une Réunion spéciale des Parties contractantes à la Convention du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets¹ a adopté au siège de l'Organisation maritime internationale (OMI) à Londres un protocole qui apporte d'importantes modifications à la convention de base et qui la remplacera dans les relations entre les Etats Parties à la convention et au protocole. Le 30 mars 1998, l'Ambassadeur de Suisse à Londres a signé au siège de l'OMI le protocole sous réserve de ratification.

La Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, appelée habituellement la Convention de Londres, a été adoptée en 1972 lors d'une conférence tenue sous les auspices du Royaume-Uni; elle est entrée en vigueur le 30 août 1975.

La fonction de secrétariat de la Convention de Londres est assurée par l'OMI², institution spécialisée des Nations Unies dont la Suisse est membre depuis 1958. Rappelons dans ce contexte que les objectifs principaux de l'OMI sont d'améliorer la sécurité en mer et de prévenir la pollution des mers.

Près de 100 Etats ont à ce jour ratifié la Convention de Londres ou y ont adhéré; elle est entrée en vigueur pour la Suisse le 30 août 1979³.

Les objectifs premiers de la convention sont de contrôler et de réglementer, à l'échelon international, le rejet en mer de déchets et d'autres matériaux de tout type (y compris les navires et plates-formes). Elle interdit le rejet de certaines substances particulièrement nocives pour l'environnement (telles que les composés organo-halogénés, le mercure, le cadmium, les plastiques, les huiles minérales et les déchets hautement radioactifs). La convention comporte également des règles relatives à l'immersion de plusieurs autres matières susceptibles de présenter des risques pour le milieu marin et la santé de l'homme (dont les déchets faiblement radioactifs). Elle énonce des critères régissant la sélection des lieux d'immersion en mer.

Depuis 1972, la Réunion des Parties contractantes a adopté une série d'amendements à la convention et à ses annexes. Parmi les plus importantes modifications, il convient de mentionner:

1. Amendements du 12 octobre 1978 à l'art. XI de la convention (y compris adoption d'une nouvelle annexe 4 relative à la procédure de règlement des différends) et aux art. XIV et XV de la convention. Ces modifications entreront en vigueur lorsqu'elles auront été approuvées par les deux tiers des Etats Parties. La Suisse les a ratifiées le 15 décembre 1987⁴;

¹ RO **1979** 1335; FF **1978** II 441

² Convention du 6 mars 1948 portant création de l'Organisation maritime internationale, RO **1958** 1025

³ RO **1979** 1335, **1986** 1340, **1993** 2746

⁴ RO **1988** 1240; FF **1986** II 741

2. Amendements du 12 octobre 1978 aux annexes 1 et 2 de la convention relatifs au contrôle de l'incinération en mer de déchets et autres matières. Ces modifications sont entrées en vigueur pour tous les Etats Parties le 11 mars 1979⁵.
3. Amendements du 24 septembre 1980 aux annexes 1 et 2 de la convention relatifs à la liste des déchets susceptibles d'immersion. Ces modifications sont entrées en vigueur pour tous les Etats Parties le 11 mars 1981⁶.
4. Amendements du 3 novembre 1989 à l'annexe 3 de la convention relatifs à l'évaluation scientifique de l'impact de l'immersion de certaines matières. Ces modifications sont entrées en vigueur pour tous les Etats Parties le 19 mai 1990⁷.
5. Le 12 novembre 1993, la seizième Réunion consultative a adopté des amendements⁸ importants aux annexes 1 et 2 de la convention dans les domaines suivants:
 - abandon progressif de l'évacuation en mer des déchets industriels jusqu'au 1^{er} janvier 1996 au plus tard (résolution LC.49[16]);
 - interdiction d'incinérer en mer les déchets industriels (résolution LC.50[16]);
 - interdiction d'évacuer en mer les déchets radioactifs et autres matières radioactives (résolution LC.51[16]).

Ces résolutions sont entrées en vigueur le 20 février 1994 à l'égard de toutes les Parties contractantes, à l'exception de l'Argentine et de l'Australie, qui ont présenté une déclaration de non-acceptation de la résolution LC.49, et de la Fédération de Russie, qui en a fait de même pour la résolution LC.51.

Des tentatives d'interdiction complète d'immersion des plates-formes ou autres ouvrages placés en mer ont été lancées par certains Etats, notamment le Danemark. La dernière en date ayant eu un écho international a fait suite à l'incident de la plate-forme «Brent-Spar» qu'une compagnie pétrolière internationale avait l'intention d'immerger dans la Mer du Nord. La plupart des Etats Parties à la Convention de Londres se sont opposés à une interdiction complète arguant qu'une immersion en mer pouvait dans certains cas se révéler être moins dommageable à l'environnement qu'une élimination sur terre. En outre, ces Etats ont précisé qu'une plate-forme immergée pouvait dans certaines régions constituer un récif artificiel propice à la reproduction des poissons. D'autres Etats ont déclaré que seules devraient pouvoir être immergées les pièces en béton des plates-formes et que les pièces métalliques et autres matières devraient être ramenées sur terre. La dix-huitième Réunion des Parties contractantes a alors décidé en 1995 que l'immersion de plates-formes devait faire de cas en cas l'objet d'études scientifiques afin de déterminer l'impact de leur immersion sur l'environnement marin.

⁵ RO 1986 1340

⁶ RO 1986 1346

⁷ RO 1993 2746

⁸ Non publiés au RO

1.2

Principales innovations du protocole

Les principales innovations du protocole sont les suivantes:

1. Alors que les Parties à la Convention de Londres s'engagent à préserver le milieu marin et à prévenir la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets ou autres matières, le protocole stipule que les Etats doivent non seulement protéger et préserver le milieu marin de toutes les sources de pollution mais également prendre des mesures efficaces pour prévenir, réduire et, si possible, éliminer cette pollution.
2. Aux termes du protocole, les Parties contractantes appliquent une approche de précaution en matière de protection de l'environnement contre l'immersion de déchets ou autres matières. Elles s'efforcent d'encourager des pratiques conformes au principe du pollueur-payeur, c'est-à-dire que les personnes qu'elles autorisent à se livrer à l'immersion ou à l'incinération en mer de déchets doivent assumer les coûts liés au respect des prescriptions relatives à la prévention et à la maîtrise de la pollution.
3. La définition de la «mer» dans le protocole est plus large que dans la Convention de Londres, dans la mesure où elle englobe non seulement toutes les eaux marines mais également les fonds des mers et leur sous-sol. Par contre, les dépôts de déchets dans le sous-sol marin, auxquels on accède uniquement à partir de la terre, n'entrent pas dans le champ d'application du protocole.
4. Aux termes de l'annexe 1 à la Convention de Londres, l'immersion de déchets hautement radioactifs dans le fond des mers est interdite. En 1985, la Réunion consultative des Parties à la Convention de Londres a décidé, dans un moratoire, d'interdire l'immersion de tous déchets (faiblement et hautement) radioactifs et autres substances radioactives jusqu'à ce qu'une étude ait évalué l'impact de leur immersion sur l'environnement marin (résolution LC.21 [9]). En 1993, sur la base de cette étude, la Réunion consultative a adopté un nouveau moratoire de 25 ans (résolution LC.51[16]) qui interdit l'immersion de tous déchets radioactifs ou autres matières radioactives dans le fond des mers ainsi que dans leur sous-sol. A l'issue de cette période de 25 ans, les Parties à la Convention de Londres conduiront une étude scientifique afin de déterminer l'impact des substances radioactives sur l'environnement marin. Cette résolution LC.51(16) est entrée en vigueur le 20 février 1994 à l'égard de tous les Etats Parties à la Convention de Londres, à l'exception de la Fédération de Russie qui n'a pas accepté cette résolution. Le protocole consacre dorénavant cette interdiction d'immersion de tous les types de déchets radioactifs.
5. Alors que la Convention de Londres donne la liste des déchets qui ne peuvent pas être immergés (annexe 1) ou qui peuvent l'être moyennant la délivrance d'un permis spécifique (annexe 2), le protocole stipule que les Etats Parties interdisent l'immersion de tous déchets ou autres matières à l'exception de ceux qui sont énumérés à l'annexe 1 (déblais de dragage, boues d'épuration, déchets de poissons ou matières résultant d'opérations de traitement industriel du poisson, navires et plates-formes ou autres ouvrages artificiels en mer, matières géologiques inertes, inorganiques, matières organiques d'origine naturelle et objets volumineux constitués principalement de fer, de béton, d'acier et de matériaux non nuisibles).

6. La Convention de Londres ne prévoit pas dans sa version de 1972 l'interdiction d'incinération de déchets ou autres matières. Une interdiction d'incinération visant uniquement les déchets industriels a toutefois été instaurée en 1993 par le biais de la résolution LC.50(16). Le protocole va alors plus loin que la convention et la résolution dans la mesure où il stipule que les Parties contractantes interdisent l'incinération en mer de tous déchets ou autres matières. Néanmoins, le protocole prévoit une possibilité de dérogation à l'interdiction d'incinération de déchets ou autres matières en mer lorsque, par exemple, la sauvegarde de vies humaines ou la sécurité des navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages artificiels en mer l'exige ou en cas de force majeure (art. 8 du protocole).
7. Le protocole prévoit que les Parties contractantes n'autorisent pas l'exportation de déchets ou autres matières vers d'autres pays aux fins d'immersion ou d'incinération en mer.

1.3 Consultation des milieux intéressés

Ce protocole est un instrument important pour la Suisse dans la mesure où il intéresse un spectre de milieux très vaste, c'est-à-dire les autorités et associations actives dans le domaine de la protection de l'environnement et de la santé publique ainsi que les milieux industriels et maritimes. Avant la conférence qui a adopté le protocole, nous avons soumis le projet pour observations à l'Institut Paul Scherrer, la Société coopérative nationale pour l'entreposage de déchets radioactifs (CEDRA), la Société suisse des industries chimiques (SSIC), au WWF, à Greenpeace et à l'Association des armateurs suisses. Les réactions des milieux intéressés ont été dans l'ensemble favorables à ce protocole.

2 Partie spéciale

2.1 Commentaire du protocole

La définition de la «mer» à l'*art. 1* englobe non seulement toutes les eaux marines, y compris les eaux marines intérieures des Etats, mais également les fonds des mers et leur sous-sol. Par contre, les dépôts de déchets dans le sous-sol marin, auxquels on accède uniquement à partir de la terre, n'entrent pas dans le champ d'application du protocole.

Le protocole définit l'immersion comme toute élimination délibérée dans la mer de déchets ou autres matières à partir de navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages artificiels en mer, tout sabordage en mer de navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages artificiels en mer ainsi que tout entreposage de déchets ou autres matières sur le fond des mers, ainsi que dans leur sous-sol et enfin tout abandon ou renversement sur place de plates-formes ou autres ouvrages artificiels en mer dans le seul but de leur élimination délibérée. L'élimination en mer de déchets provenant de l'exploitation normale des navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages artificiels en mer, ainsi que le dépôt ou l'abandon de matières (p. ex. des câbles, des pipelines ou des appareils de recherche maritime) à des fins autres que leur simple élimination, n'entrent pas dans le champ d'application du protocole.

D'après les *art. 2 et 3*, les Parties contractantes cherchent, individuellement et collectivement, à protéger et préserver le milieu marin de toutes les sources de pollution et prennent des mesures efficaces, selon leurs capacités scientifiques, techniques et économiques, pour prévenir, réduire et, lorsque cela est possible, éliminer la pollution des mers résultant de l'immersion et de l'incinération de déchets et d'autres matières en mer. Au besoin, elles harmonisent leurs politiques à cet égard.

Vu ces objectifs, les Parties contractantes appliquent une approche de précaution en matière de protection de l'environnement contre l'immersion de déchets ou autres matières. Elles s'efforcent d'encourager des pratiques conformes au principe du pollueur-payeur. En outre, les Parties contractantes doivent agir de manière à ne pas déplacer, directement ou indirectement, des dommages ou la probabilité de dommages d'un secteur de l'environnement à un autre et à ne pas remplacer un type de pollution par un autre. Enfin, le protocole n'empêche pas les Etats Parties de prendre, individuellement ou conjointement, des mesures plus strictes visant à prévenir, réduire et, si possible, éliminer la pollution des mers.

L'*art. 4* stipule que les Parties contractantes interdisent l'immersion de tous déchets ou autres matières à l'exception de ceux qui sont énumérés à l'annexe 1, soit: déblais de dragage, boues d'épuration, déchets de poissons ou matières résultant d'opérations de traitement industriel du poisson, navires et plates-formes ou autres ouvrages artificiels en mer, matières géologiques inertes, inorganiques, matières organiques d'origine naturelle et objets volumineux constitués principalement de fer, de béton, d'acier et de matériaux non nuisibles.

L'immersion des déchets ou autres matières énumérés à l'annexe 1 du protocole est subordonnée à la délivrance d'un permis par les autorités compétentes de la Partie contractante concernée. Sur la base du Cadre pour l'évaluation des déchets (annexe 2), ces autorités doivent, avant toute opération d'immersion, évaluer l'impact des déchets ou autres matières sur le milieu marin et examiner les possibilités d'éviter l'immersion en mer au profit de solutions moins dommageables à l'environnement. Elles doivent alors adopter des mesures administratives ou législatives visant à garantir que les permis respectent les conditions de l'annexe 2.

L'*art. 5* stipule que les Parties contractantes interdisent l'incinération en mer de tous déchets ou autres matières.

Aux termes de l'*art. 6*, les Parties contractantes s'engagent à ne pas autoriser l'exportation de déchets ou autres matières vers d'autres pays aux fins de leur immersion ou de leur incinération en mer. Cette disposition est la conséquence de la Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination⁹.

Selon l'*art. 7*, le protocole ne s'applique pas aux eaux intérieures. Toutefois, s'agissant des eaux marines intérieures, chaque Partie contractante doit choisir d'appliquer dans ces zones les dispositions du protocole ou d'adopter d'autres mesures efficaces d'octroi de permis et de réglementation afin de contrôler l'élimination délibérée de déchets ou autres matières, lorsque cette élimination constituerait une immersion ou une incinération en mer. A ce titre, chaque Partie doit fournir à l'OMI des renseignements sur sa législation et ses mécanismes institutionnels relatifs à la mise en œuvre, au respect et à l'application effective des dispositions du protocole dans ses eaux marines intérieures.

⁹ RS 0.814.05; RO 1992 1125, 2934

L'*art. 8* prévoit des dérogations possibles à l'interdiction d'immersion des déchets qui ne figurent pas à l'annexe 1 et d'incinération de tous déchets lorsque, par exemple, il est nécessaire d'assurer la sauvegarde de vies humaines ou la sécurité des navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages artificiels en mer ou en cas de force majeure. L'immersion ou l'incinération en mer de tels déchets doit alors apparaître comme le seul moyen de faire face à la menace et entraîner, selon toute probabilité, des dommages moins graves qu'ils ne le seraient sans le recours à ladite immersion ou incinération. Une telle opération doit réduire au minimum les risques d'atteinte à la vie humaine ainsi qu'à la faune et à la flore marines et être signalée sans délai à l'OMI.

Une Partie contractante peut également délivrer un permis d'immersion de déchets qui ne figurent pas à l'annexe 1 et d'incinération de tous déchets dans des cas d'urgence qui présentent une menace inacceptable pour la santé de l'homme, la sécurité ou le milieu marin et pour lesquels aucune autre solution n'est possible.

D'après l'*art. 9*, les Parties contractantes désignent leur(s) autorité(s) nationale(s) compétente(s) pour la délivrance des permis requis pour l'immersion des déchets énumérés à l'annexe 1. Elles enregistrent la nature et les quantités de tous les déchets ou matières dont l'immersion est autorisée et de celles qui ont été effectivement immergées ainsi que le lieu, la date et la méthode d'immersion.

En outre, est compétente pour délivrer les permis l'autorité de la Partie contractante sur le territoire de laquelle les déchets à immerger sont chargés. En cas de chargement de ces déchets sur le territoire d'un Etat non contractant, l'autorité compétente est celle de la Partie contractante dont le navire ou l'aéronef, qui charge les déchets, bat le pavillon. Le protocole stipule que les Parties contractantes doivent, dans un rapport, notifier à l'OMI et, le cas échéant, aux autres Parties, les mesures prises pour appliquer les dispositions du protocole et de ses annexes et donner des informations sur l'efficacité des mesures prises et les problèmes rencontrés lors de leur application.

D'après l'*art. 10*, chaque Partie contractante doit appliquer les mesures requises pour la mise en œuvre du protocole à tous les navires et aéronefs immatriculés sur son territoire ou battant son pavillon, à tous les navires et aéronefs chargeant sur son territoire des déchets ou autres matières destinés à être immergés ou incinérés ainsi qu'à tous les navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages artificiels présumés effectuer des opérations d'immersion ou d'incinération en mer dans les zones dans lesquelles elle est habilitée à exercer sa juridiction. En outre, chaque Partie contractante prend sur son territoire les mesures appropriées pour prévenir et réprimer les actes contraires au protocole. Les Etats Parties conviennent de coopérer à cet effet.

Cet *art. 10* pose le principe que le protocole ne s'applique pas aux navires et aéronefs jouissant de l'immunité souveraine. Néanmoins, chaque Partie contractante doit veiller à ce que les navires ou aéronefs qui lui appartiennent ou qu'elle exploite respectent les objectifs du protocole. Chaque Partie contractante peut alors à tout moment déclarer à l'OMI qu'elle applique le protocole à ses navires et aéronefs.

L'*art. 11* charge la Réunion des Parties contractantes d'établir, au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du protocole, les procédures et mécanismes nécessaires pour évaluer et encourager le respect du protocole. Ces procédures et mécanismes doivent permettre un échange de renseignements entier, sans réserve et constructif. Sur la base de ces renseignements, la Réunion des Etats Parties peut fournir les avis, l'assistance ou la coopération nécessaire aux Parties ou aux Etats non Parties.

D'après l'*art. 12*, les Parties contractantes s'efforcent de renforcer la coopération régionale en concluant notamment des accords régionaux compatibles avec le protocole.

L'*art. 13* traite de la coopération et de l'assistance techniques que les Parties contractantes fournissent, par leur collaboration au sein de l'OMI et d'autres organismes internationaux, aux Etats qui le demandent afin de prévenir, de réduire et, si possible, d'éliminer la pollution causée par l'immersion en mer de déchets ou autres matières. Cette assistance, qui peut être bilatérale ou conjointe, peut se concrétiser de différentes manières: formation de personnel scientifique et technique, conseils sur la mise en œuvre du protocole, coopération technique (fourniture d'équipements de recherche, surveillance etc.), accès aux écotechnologies, principalement pour les pays en voie de développement et les pays en transition vers l'économie de marché.

Les Parties contractantes chargent également l'OMI de transmettre les demandes de coopération des Parties requérantes aux Parties qui disposent des moyens techniques nécessaires à cet effet, de coordonner ensuite les demandes d'assistance au sein des organismes internationaux compétents et enfin d'assister les pays en voie de développement ainsi que les pays en transition vers l'économie de marché qui souhaitent devenir Parties au protocole.

L'*art. 14* stipule que les Parties encouragent la recherche scientifique et technique sur la prévention, la réduction et, si possible, l'élimination de la pollution des mers résultant de l'évacuation de déchets. Elles veillent à communiquer aux Parties requérantes les renseignements nécessaires sur les activités et programmes scientifiques et techniques.

L'*art. 15* charge les Parties contractantes d'élaborer des procédures relatives à la responsabilité naissant de l'immersion ou de l'incinération en mer de déchets ou autres matières. En d'autres termes, la Réunion des Parties contractantes pourra sur cette base soit établir un régime propre de responsabilité soit décider d'appliquer un régime de responsabilité développé dans d'autres fora. Il appartiendra à la Réunion des Parties contractantes qui adoptera le régime de responsabilité de décider sous quelle forme ce régime sera introduit.

L'*art. 16* stipule que les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application du protocole doivent être en premier lieu réglés par la voie de la négociation, de la médiation ou de la conciliation. Si le différend ne peut être réglé dans un délai de 12 mois dès la notification du litige à la Partie concernée, il est soumis à la procédure d'arbitrage prévue à l'annexe 3 du protocole, à moins que les Parties au litige décident d'avoir recours à l'une des procédures énumérées à l'*art. 287*, par. 1, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Cette procédure peut s'appliquer même si l'une ou l'autre Partie au litige n'a pas ratifié la Convention sur le droit de la mer. La procédure d'arbitrage établie à l'annexe 3 est identique à celle de la Convention de Londres.

Au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion au protocole, toute Partie contractante peut notifier à l'OMI que les litiges relatifs à l'approche de précaution et au principe du pollueur-payeur (*art. 3*, par. 1 et 2) dans lesquels elle est impliquée ne pourront être soumis qu'avec son consentement à la procédure de règlement des différends prévue par le protocole.

D'après l'*art. 17*, les Parties contractantes font prévaloir les objectifs du protocole dans les autres instances internationales compétentes.

Selon l'*art. 18*, les Réunions des Parties contractantes procèdent à un examen suivi de la mise en œuvre du protocole et évaluent son efficacité en vue d'identifier les moyens de renforcer la prévention, la réduction et, si possible, l'élimination de la pollution causée par l'immersion et l'incinération en mer de déchets et autres matières.

Ces Réunions peuvent notamment adopter des amendements au protocole et à ses annexes, créer des organes subsidiaires chargés d'améliorer la mise en œuvre du protocole, obtenir l'avis d'experts sur les matières relevant du protocole, promouvoir la coopération avec les organisations régionales et universelles actives dans le domaine de la prévention et du contrôle de la pollution marine. Ces organes subsidiaires sont en fait des groupes de travail ad hoc dont les seules tâches sont de donner des avis aux Réunions des Parties contractantes sur tous les sujets qui les intéressent (contrôle de l'application du protocole, p. ex.). Ces organes subsidiaires ne sont donc pas autorisés à prendre des décisions car seules les Réunions des Parties contractantes disposent d'une compétence décisionnelle. Ces organes ne s'assimilent donc pas à des organes de contrôle internationaux.

L'*art. 19* stipule que l'OMI est chargée des fonctions de secrétariat relatives au protocole. Tout Etat Partie au protocole, qui n'est pas membre de l'OMI, participe dans une mesure appropriée aux frais que supporte l'OMI dans l'exercice de ces fonctions.

Les fonctions de l'OMI sont notamment de convoquer chaque année la Réunion des Parties contractantes ainsi que des Réunions spéciales, de fournir des avis sur la mise en œuvre du protocole, de préparer le budget, d'examiner les demandes d'information. L'OMI, dans la mesure de ses moyens, collabore à l'évaluation de l'état de l'environnement marin, coopère avec les organisations compétentes régionales et universelles en faveur de la prévention et du contrôle de la pollution marine.

L'*art. 20* stipule que les annexes du protocole font partie intégrante du protocole.

D'après l'*art. 21*, toute Partie contractante peut proposer des amendements aux articles du protocole. Le texte d'une proposition d'amendement est diffusé par l'OMI à toutes les Parties contractantes six mois au moins avant d'être examiné par une Réunion.

Les amendements aux articles du protocole sont adoptés à la majorité des deux tiers des voix des Parties contractantes présentes et votantes à une Réunion convoquée à cet effet. Un amendement entre en vigueur, à l'égard des Parties qui l'ont accepté, le soixantième jour après que les deux tiers des Parties ont déposé un instrument d'acceptation de l'amendement auprès de l'OMI. Par la suite, l'amendement entre en vigueur à l'égard de toute autre Partie contractante le soixantième jour qui suit la date à laquelle cette Partie a déposé son instrument d'acceptation de l'amendement.

Après l'entrée en vigueur d'un amendement au protocole, toute nouvelle Partie contractante au protocole devient Partie contractante au protocole tel qu'amendé.

Cette procédure est également applicable à l'adoption de nouvelles annexes et d'amendements à l'annexe 3 (procédure d'arbitrage).

D'après l'*art. 22*, toute Partie contractante peut proposer des amendements aux annexes du protocole. Le texte d'une proposition d'amendement est diffusé par l'OMI à toutes les Parties contractantes six mois au moins avant d'être examiné par une Réunion. Les amendements aux annexes peuvent se fonder sur des considérations d'ordre scientifique, technique, juridique ou socio-économique. Ils sont adop-

tés à la majorité des deux tiers des voix des Parties contractantes présentes à une Réunion convoquée à cet effet.

Un amendement entre en vigueur immédiatement pour chaque Partie contractante qui notifie son acceptation à l'OMI dans les 100 jours qui suivent son adoption. Pour les autres Parties contractantes, un amendement entre en vigueur 100 jours après son adoption, sauf pour les Parties qui ont déclaré avant le terme de ce délai de 100 jours ne pas être en mesure d'accepter l'amendement (procédure d'acceptation tacite, dite «contracting out» ou «opting out»). Toute Partie peut à tout moment remplacer une déclaration d'opposition par une déclaration d'acceptation et l'amendement entre alors en vigueur pour cette Partie.

L'*art. 23* précise que le protocole constitue un instrument juridique séparé par rapport à la Convention de Londres et qu'il remplacera la convention dans les relations entre les Etats Parties à la convention et au protocole.

Les clauses finales (*art. 24 à 29*) sont standards. Il convient toutefois de noter que, d'après l'*art. 24*, tous les Etats peuvent devenir Parties au protocole et qu'une ratification préalable de la Convention de Londres n'est pas obligatoire. En outre, le protocole entrera en vigueur lorsque 26 Etats, dont 15 étaient déjà Parties à la Convention de Londres, auront exprimé leur consentement à être liés par le protocole (*art. 25*). Enfin, d'après l'*art. 26*, les Parties qui n'étaient pas Parties à la Convention de Londres avant le 31 décembre 1996 et qui ratifient ou adhèrent au protocole avant son entrée en vigueur ou dans un délai de cinq ans dès son entrée en vigueur, peuvent demander, en justifiant d'un besoin, un délai maximum de cinq ans pour parvenir au respect intégral des dispositions du protocole sauf en matière d'immersion ou d'incinération en mer de déchets radioactifs ou autres matières radioactives. Les Parties, qui bénéficient de cette période transitoire, présentent, en même temps que leur requête d'assistance et de coopération technique, un calendrier précisant le temps qui leur est encore nécessaire pour pouvoir pleinement donner suite aux dispositions du protocole. Elles doivent alors déposer un rapport décrivant les progrès effectués dans ce sens.

L'*annexe 1* donne la liste des déchets ou autres matières dont l'immersion peut être envisagée. L'*annexe 2* établit le cadre pour l'évaluation des déchets ou autres matières dont l'immersion peut être envisagée. Enfin, l'*annexe 3* fixe les règles de la procédure d'arbitrage.

Contrairement à un amendement à la convention, l'acceptation d'amendements aux annexes ne requiert pas un acte d'approbation qui devrait revêtir la forme d'un arrêté des Chambres fédérales. En effet, le Conseil fédéral, en tant qu'autorité chargée d'assurer les relations internationales de la Confédération, n'aura qu'à prendre connaissance des amendements qui lui seront communiqués par le Secrétaire général de l'OMI et, le cas échéant, à manifester son opposition. S'il ne soulève pas d'objections, ces amendements aux annexes entreront en vigueur pour la Suisse (cette procédure d'amendement aux annexes est intitulée procédure d'acceptation tacite mieux connue sous les termes «contracting out» ou «opting out»). En approuvant le protocole, les Chambres fédérales donnent également leur accord au système de révision prévu pour les annexes – en particulier aux compétences qui appartiennent notamment aux Réunions des Parties contractantes aux travaux desquelles tous les Etats Parties au protocole sont autorisés à participer – et au fait qu'il appartiendra au Conseil fédéral d'accepter tacitement ces amendements ou d'y faire opposi-

tion¹⁰. Cette procédure n'est pas applicable à l'approbation de nouvelles annexes et d'amendements à l'annexe 3 car de telles modifications s'apparentent, d'après l'art. 22, à des amendements au protocole.

2.2 Répercussions sur le droit national

La ratification du Protocole de 1996 à la Convention de Londres de 1972 ne pose pas de problèmes particuliers pour notre pays dans la mesure où les obligations prévues par le protocole sont déjà encrées dans le droit suisse ou dans des instruments internationaux auxquels la Suisse est déjà Partie.

Les obligations énoncées à l'art. 2 du protocole sont compatibles avec les engagements que la Suisse a pris dans d'autres fora internationaux, tels que la Convention de 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est¹¹ (OSPAR; la Suisse est Partie à cette convention depuis le 25 mars 1998). Quant aux principes de précaution et du pollueur-payeur établis à l'art. 3, ils sont encrés dans la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement¹² (art. 1, al. 2, et 2) et la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux¹³ (art. 3 et 3a).

La restriction considérable de la liste des déchets qui peuvent encore être immergés (art. 4) et l'interdiction générale d'incinération de déchets en mer (art. 5) ne présentent également aucune difficulté pour la Suisse. En effet, d'après l'art. 30 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, les déchets doivent être éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement et, pour autant que cela soit possible et approprié, sur le territoire national. En outre, conformément à l'ordonnance du 12 novembre 1986 sur les mouvements des déchets spéciaux¹⁴, toute exportation de déchets spéciaux doit être notifiée à l'OFEFP qui est l'autorité compétente de surveillance en matière de contrôle d'exportation de déchets.

Depuis l'entrée en vigueur de 1^{er} avril 1997 de l'ordonnance sur les mouvements des déchets spéciaux, la Suisse n'a jamais donné son accord à l'exportation de déchets en vue de leur immersion en mer et, depuis la fin de l'année 1989, n'a plus donné son accord à l'exportation de déchets en vue de leur incinération en mer. L'OFEFP, autorité compétente en matière de contrôle d'exportation de déchets, n'envisage pas de changer cette politique. La marine suisse ne possède pas de navires affectés à l'immersion ou à l'incinération de déchets et l'acquisition de tels bâtiments n'est pas envisagée. Quant à l'industrie suisse, elle a développé des méthodes qui lui permettent d'éliminer les déchets sans devoir les immerger ou les incinérer dans la mer.

Depuis 1983, la Suisse n'exporte plus de déchets radioactifs en vue de leur immersion en mer. Le 21 octobre 1992, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse renonçait définitivement à l'élimination des déchets radioactifs par immersion en mer. En 1993, elle a approuvé le moratoire de 25 ans (résolution LC.51[16]) qui interdit l'immersion de tous déchets radioactifs ou autres matières radioactives dans le fond

¹⁰ FF **1980** II 726 s.

¹¹ Non publiée au RO; FF **1993** III 873

¹² RS **814.01**

¹³ RS **814.20**

¹⁴ RS **814.610**

des mers ainsi que dans leur sous-sol. Cette résolution est entrée en vigueur le 20 février 1994.

L'interdiction d'exportation de déchets ou autres matières vers d'autres pays aux fins d'immersion ou d'incinération en mer prévue à l'art. 6 pourrait avoir des conséquences importantes pour la Suisse vu sa situation géographique. Toutefois, dans la mesure où, depuis de nombreuses années, la Suisse n'a plus donné son accord à l'immersion et à l'incinération de déchets et qu'elle n'envisage pas de changer cette politique, notre pays peut sans autre accepter cette obligation. En outre, il convient de rappeler que le 5 mai 1992, la Suisse est devenue Partie à la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination¹⁵ (cette date est également la date d'entrée en vigueur générale de la convention).

D'après l'art. 7, le protocole n'est applicable qu'aux eaux marines intérieures. Les eaux intérieures de notre pays ne sont donc pas visées par ce nouvel instrument international.

D'après l'art. 35 de l'ordonnance sur les mouvements des déchets spéciaux, l'OFEFP est l'autorité compétente pour délivrer les éventuels permis prévus à l'art. 9 du protocole et procéder aux notifications nécessaires. Selon l'art. 36 de l'ordonnance, cet office tient les statistiques prévues par le protocole.

S'agissant de l'art. 10, la Suisse prévient l'accomplissement d'actes contraires au protocole en ne délivrant pas d'autorisations en vue de l'immersion et de l'incinération de déchets en mer. En outre, les éventuels actes contraires au protocole peuvent être réprimés par l'art. 292 du code pénal suisse¹⁶. Enfin, dans la mesure où la Suisse ne dispose pas de navires jouissant de l'immunité souveraine et qu'il est invraisemblable que la Suisse utilise des aéronefs d'Etat pour procéder à des opérations d'immersion de déchets en mer, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire qu'au moment de ratifier le protocole, notre pays fasse la déclaration prévue à l'art. 10, par. 5.

Nous ne proposons pas qu'en ratifiant le protocole, la Suisse émette la réserve prévue à l'art. 16, par. 5, car nous ne voyons pas d'intérêt prépondérant à ce que notre pays puisse se soustraire à la procédure de règlement des différends lorsque ceux-ci portent sur l'application ou l'interprétation des principes du pollueur-payeur et de l'approche de précaution.

Enfin, la Suisse n'aura pas à supporter de contributions supplémentaires en ratifiant le protocole (art. 19) puisqu'elle est déjà membre de l'OMI.

Il découle de ce qui précède que la Suisse peut sans autre souscrire aux obligations prévues par le protocole et que sa ratification ne nécessite pas de modifications législatives. En devenant Partie au protocole, notre pays, Etat sans littoral, manifeste une fois de plus son soutien à l'OMI dans sa lutte contre la pollution des mers.

¹⁵ RS 0.814.05; RO 1992 1125, 2934

¹⁶ RS 311.0

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

3.1 Sur la Confédération et les cantons

Le protocole ne fait que consacrer au niveau international une pratique établie depuis plusieurs années dans notre pays. L'approbation du protocole n'occasionnera alors pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération et les cantons ni ne nécessitera l'engagement de personnel.

3.2 Dans les milieux économiques

Depuis plus de dix ans, les autorités fédérales n'ont pas autorisé l'exportation de déchets en vue de leur incinération ou de leur immersion en mer. Cela signifie que depuis plus de dix ans également, les milieux économiques ont adopté d'autres moyens d'élimination de leurs déchets et que les obligations prévues par le protocole n'occasionneront pour eux aucune dépense supplémentaire ni ne nécessiteront l'engagement de personnel.

4 Programme de législation

Le protocole ne figure pas au programme de législation 1995–1999 car, au moment de la rédaction de ce programme, cet instrument international n'avait pas encore été adopté par les Etats Parties à la Convention de Londres.

5 Relation avec le droit européen et avec certains instruments internationaux régionaux

5.1 Relation avec le droit européen

Le protocole présenté ici a été adopté sous l'égide de l'OMI. Tous les Etats maritimes importants membres de la Union européenne (UE) ont participé de manière déterminante à l'élaboration du protocole. D'ailleurs, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède ont, entre le 1^{er} avril 1997 et le 31 mars 1998, signé le protocole sous réserve de ratification¹⁷. A ce jour, les six seuls Etats, dont quatre Membres de l'UE, qui sont devenus Parties au protocole sont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, Royaume-Uni et Vanuatu.

Les mesures visant à prévenir et à réduire la pollution des mers constituent un point central de la politique environnementale de la UE. Ces buts sont notamment réalisés par une série d'actions communes de politique environnementale visant à un ajustement des normes et à une meilleure coopération internationale. Le protocole présenté ici se trouve en accord avec la politique environnementale de la UE.

¹⁷ Lettre circulaire N° 2043 de l'OMI

Les règles du protocole sont en ligne avec les principes établis par la Conférence de la Mer du Nord, à laquelle la Suisse participe, et se trouvent en harmonie avec la Convention de 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR)¹⁸, à laquelle la Suisse est Partie (cette convention est entrée en vigueur d'une manière générale et à l'égard de notre pays le 25 mars 1998). Toutefois, il faut préciser que les exigences prévues par le protocole sont en deçà des déclarations ministérielles de la Conférence de la Mer du Nord et des obligations prévues par la Convention OSPAR et les décisions y relatives prises par les Réunions des Parties contractantes. Un tel décalage est compréhensible dans la mesure où le Protocole à la Convention de Londres est un instrument mondial qui a dû prendre en compte des sensibilités environnementales et économiques bien différentes de celles rencontrées au sein de la Conférence de la Mer du Nord et des conférences ayant trait à la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est. Il est patent qu'il est plus facile de trouver un consensus au niveau régional qu'au niveau mondial.

6

Constitutionnalité

La constitutionnalité du projet d'arrêté fédéral approuvant le Protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets repose sur l'art. 8 de la constitution (art. 54, al. 1, nouvelle Constitution fédérale), qui donne à la Confédération la compétence de conclure des traités internationaux. La compétence de l'Assemblée fédérale pour approuver les traités découle de l'art. 85, ch. 5, de la constitution (art. 166, al. 2, nouvelle Constitution fédérale).

Le protocole peut être dénoncé en tout temps. Il ne prévoit pas d'adhésion à une organisation internationale.

Il n'entraîne pas non plus une unification multilatérale du droit dès lors qu'il ne contient aucune disposition directement applicable.

L'arrêté fédéral soumis à votre approbation n'est donc pas sujet au référendum facultatif au sens de l'art. 89, al. 3, de la constitution (art. 141, al. 1, let. d, nouvelle Constitution fédérale).

¹⁸ Non publiée au RO; FF 1993 III 873