

00.036

## **Message**

**concernant la ratification du protocole du 24 juin 1998 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants**

du 1<sup>er</sup> mars 2000

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral concernant la ratification du protocole du 24 juin 1998 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants.

Veuillez agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1<sup>er</sup> mars 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi  
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*Le 6 mai 1983, la Suisse, membre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU), a ratifié la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (Convention de Genève). Des protocoles sont nécessaires pour concrétiser les objectifs fixés par cette convention-cadre. Cinq protocoles additionnels (un au sujet de la surveillance et du financement, deux relatifs aux émissions de soufre, un relatif aux émissions d'oxydes d'azote et un autre relatif aux composés organiques volatils) sont déjà en vigueur. La Suisse a ratifié les cinq protocoles.*

*Le 24 juin 1998, un nouveau protocole a été signé à Aarhus (Danemark), notamment par la Suisse. Ce protocole vise une réduction des émissions de polluants organiques persistants (POPs), qui exercent une action toxique sur l'homme et l'environnement. Depuis lors, 35 Etats ainsi que la Communauté européenne l'ont signé. Le protocole entrera en vigueur le nonantième jour suivant le dépôt du seizième instrument de ratification. Pour l'instant, le Canada et la Suède l'ont ratifié. Plusieurs autres Parties ont annoncé qu'ils le ratifieront au cours de l'an 2000.*

*Les Parties s'engagent à réduire leurs émissions de plusieurs POPs dans l'atmosphère par rapport à une année de référence à choisir dans la décennie de 1985 à 1995 et à interdire ou du moins à limiter strictement la production et l'usage de plusieurs produits toxiques. En Suisse, les engagements inclus dans ce protocole sont déjà en grande partie réalisés en application de l'Ordonnance sur la protection de l'air et de l'Ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement. Il est toutefois évident que le protocole présentera un grand intérêt pour la Suisse dans la mesure où d'autres pays s'engageront d'une manière analogue à réduire leurs émissions polluantes. Cela permettra également d'encourager les efforts importants que les pays d'Europe centrale et orientale ont entrepris. Ce Protocole constitue aussi un exemple pour les négociations en cours sous les auspices du PNUE en vue de limiter les émissions de POPs dans l'atmosphère au niveau mondial.*

*La Suisse a participé activement à l'élaboration du protocole, dont la ratification n'implique aucun engagement supplémentaire, de nature financière ou autre, pour la Confédération ou les cantons.*

# Message

## 1 Généralités

### 1.1 Point de la situation

#### 1.1.1 Aspects scientifiques et problèmes en relation avec les polluants organiques persistants (POPs)

Les sources principales d'émissions, qui entraînent une accumulation de POPs dans l'environnement, sont l'épandage de certains pesticides, la production et l'usage de certains produits chimiques (p. ex. PCB), ainsi que la formation non intentionnelle de différentes substances lors de l'incinération des déchets (p. ex. dioxines et furannes), lors des processus de combustion dans les chauffages et les véhicules à moteur, ainsi que lors de la transformation des métaux (p. ex. hydrocarbures aromatiques polycycliques). Les émissions se font essentiellement sous forme d'aérosols c'est-à-dire de gouttelettes ou de particules de très petites tailles qui sont susceptibles d'être transportées sur de longues distances (plusieurs centaines voire milliers de kilomètres suivant les conditions météorologiques). Ces substances sont ensuite éliminées de l'atmosphère sous forme de dépôts secs ou humide dans les eaux, sur le sol ou sur la végétation. Certains composés peuvent faire l'objet d'une revolatilisation et être transportés plus loin. Au cours de ce processus de dispersion, les substances s'accumulent dans les zones les plus froides de l'hémisphère nord, notamment dans l'Arctique et les Alpes. Une accumulation dans les organismes, même loin des sources d'émissions, peut en résulter. C'est précisément la détection de ces substances toxiques dans l'Arctique, là où elles n'avaient jamais été utilisées, qui a révélé la dimension internationale des problèmes liés aux composés organiques persistants et la nécessité d'en limiter les émissions dans le cadre d'un Protocole.

Un grand nombre de substances chimiques sont libérées dans l'atmosphère et leur toxicité varie fortement. En simplifiant, on peut caractériser les substances chimiques persistantes de la manière suivante. Ce sont:

- des composés difficilement dégradables dans l'atmosphère, les sols et les eaux (typiques pour les composés organiques chlorés), raison pour laquelle ils s'accumulent dans l'environnement;
- des composés lipophiles qui s'accumulent dans les graisses animales et s'enrichissent tout au long de la chaîne alimentaire;
- des substances biologiquement actives avec une forte toxicité aiguë ou chronique (p. ex. la dioxine et les pesticides).

Les composés ayant ces caractéristiques (forte persistance dans l'environnement, haute lipophilie, métabolisation restreinte, forte toxicité), sont qualifiés d'éco-toxiques.

L'homme y est exposé par inhalation directe de l'air ambiant pollué, par contamination au terme de la chaîne alimentaire ou lors de l'épandage des pesticides. Loin des sources d'émissions ou d'utilisation des pesticides, on enregistre des effets chroniques liés à la bioaccumulation de ces substances dans les graisses animales (tissu adipeux, foie, cerveau). Leur quantité s'accroît tout au long de la chaîne alimentaire et peut se transmettre à la descendance par le lait des mammifères et par les œufs.

Parmi les effets néfastes connus, on peut citer:

- l'effet endocrine (mécanisme d'action des hormones) où les substances chimiques (p. ex. DDT, PCBs, chlordane) perturbent la régulation hormonale;
- des troubles de la fertilité et de la reproduction;
- des dysfonctionnements du système immunitaire (p. ex. par les composés organiques chlorés);
- des actions mutagènes et cancérigènes (p. ex. par les HAPs).

Le protocole sur les POPs est basé sur une évaluation des risques pour la santé humaine et l'environnement résultant de la persistance et du transport à longue distance de différentes substances toxiques. Il est donc indispensable de réduire autant que possible les émissions de ces POPs dans l'air afin de diminuer les risques d'ingestion par l'alimentation et d'inhalation de l'air ambiant contaminé.

### **1.1.2 Situation en Suisse**

La Suisse agit depuis de nombreuses années en appliquant l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair; RS 814.318.142.1), l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV, RS 741.41) et l'ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement (Osubst, RS 814.013). L'usage de certains produits comme les PCBs ou le DDT et d'un grand nombre de pesticides hautement toxiques, notamment l'aldrine, le chlordane, le chlordécone, le dieldrine, l'endrine, l'heptachlore, l'hexabromo-biphenyl, l'hexachlorobenzène et le toxaphène sont interdits. Pour d'autres polluants (dioxines, furanes et HAP p. ex.), la Suisse a limité les émissions en provenance du trafic, des usines d'incinération des déchets ou des usines métallurgiques. Ces émissions peuvent être encore fortement réduites.

### **1.1.3 Conditions-cadres internationales**

La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance a été signée le 13 novembre 1979 lors de la Conférence des ministres de l'environnement des Etats membres de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU) qui s'est tenue à Genève. Depuis lors, 44 pays l'ont ratifiée, dont la Suisse, le 6 mai 1983 (cf. FF 1982 III 309 ss). La Convention est entrée en vigueur le 16 mars 1983.

Jusqu'en 1994, cinq protocoles additionnels ont été élaborés. Il s'agit:

- du Protocole EMEP relatif au programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques (Genève 1984);
- du Protocole relatif à la réduction des émissions de soufre de 30 % (Helsinki 1985);
- du Protocole relatif à la stabilisation des émissions d'oxydes d'azote (Sofia 1988);

- du Protocole relatif à la réduction des émissions de composés organiques volatils de 30 % (Genève 1991);
- du Protocole relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre (Oslo 1994).

La Suisse a ratifié ces protocoles et applique les engagements qu'ils contiennent.

Le nouveau protocole, relatif aux polluants organiques persistants, a été adopté par les Parties à la Convention le 24 juin 1998 à Aarhus (Danemark) lors d'une session extraordinaire de l'Organe exécutif de la Convention dans le cadre de la Conférence pan-européenne des Ministres de l'environnement. 35 Etats y compris les USA et le Canada, ainsi que la Communauté européenne, l'ont signé. Ce protocole constitue une nouvelle étape importante vers la résolution du problème de la pollution atmosphérique sur le territoire de la CEE/ONU. Il engage aussi bien les pays hautement industrialisés que les pays dont l'économie est en voie de transition en Europe centrale et orientale.

## 1.2 Déroulement des négociations

Les travaux ont débuté en 1991 lorsque l'Organe exécutif de la Convention a mandaté une équipe spéciale („Task Force,„) pour évaluer les problèmes que constituent le transport à longue distance des polluants organiques persistants pour la santé humaine et l'environnement. Cette équipe spéciale était dirigée par le Canada et la Suède. En 1994, l'équipe spéciale est arrivé à la conclusion, dans un rapport étendu, qu'il était nécessaire de réduire les émissions et les flux transfrontières de polluants organiques persistants afin de limiter les risques pour la santé humaine et l'environnement.

L'Organe exécutif a alors chargé un groupe de travail préparatoire de rassembler les éléments nécessaires pour entreprendre des négociations. Cette tâche s'est terminée à la fin de 1996 et les négociations proprement dites ont pu débuter dans le cadre du „Groupe de travail des stratégies,„. D'autres organes de la Convention (Groupe de travail des effets, Groupe de travail des techniques de réduction, EMEP) ont fourni des éléments et les bases appropriées pour rédiger le projet de protocole et ses annexes techniques. Des représentants de l'administration et des milieux scientifiques suisses ont activement participé aux travaux.

Le Protocole a été rédigé de manière qu'il soit applicable par l'ensemble des pays de la CEE/ONU et qu'il permette l'adjonction ultérieure de nouvelles substances sans nécessiter la rédaction complète d'un nouveau protocole. Certains pays de l'Union européenne auraient souhaité y ajouter des mesures plus strictes, toutefois une certaine flexibilité était requise afin que tous les pays puissent y adhérer. Ainsi, on peut espérer que la plupart des Parties à la Convention adhéreront au Protocole et le ratifieront. Il y a toutefois lieu de relever que ce Protocole représente un défi important pour les pays d'Europe centrale et orientale.

Parmi les compromis qu'il a fallu accepter pour finaliser le Protocole, on peut citer les dérogations en faveur d'une poursuite de l'utilisation des PCBs dans les transformateurs à haut voltage (400 à 600 000 volts) utilisés dans les grands pays comme la Russie et l'Ukraine.

A titre exceptionnel, les USA se sont engagés à se conformer aux dispositions de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, bien qu'ils n'en fassent pour l'instant pas partie et ne soient donc pas liés par les obligations de cette convention.

## 2 **Partie spéciale: Contenu du Protocole relatif aux polluants organiques persistants**

### 2.1 **Substances visées par le Protocole**

Le protocole a pour objet de limiter, de réduire ou d'éliminer les émissions des différents POPs mentionnés dans le tableau ci-dessous.

Nom de la substance	Type	Annexe I: Substances devant être éliminées	Annexe II: Utilisations limités	Annexes III, IV, V et VII Limitation d'émissions
aldrine	P	X		
chlordane	P	X		
chlordécone	P	X		
dieldrine	P	X		
endrine	P	X		
heptachlore	P	X		
hexabromobiphenyl (HBP)	pc	X		
mirex	P	X		
toxaphène	P	X		
dichlorodiphenyltrichloréthane (DDT)	P	X	X	
biphenyl-polychlorés (PCBs)	pc	X	X	
hexachlorocyclohexane ( $\gamma$ -HCH, lindane)	P		X	
hexachlorobenzène (HCB)	pc	X		X
HAPs	C			X
dioxines (PCDD)	C			X
furannes (PCDF)	C			X
Explications du tableau:	P	signifie pesticide		
	C	indique un produit de combustion		
	pc	indique un produit chimique		

### 2.2 **Restriction de la production et de l'usage**

Les obligations fondamentales sont contenues dans l'art. 3, par. 1: „Chaque Partie prend des mesures efficaces pour mettre fin à la production et à l'utilisation des substances énumérées à l'annexe I, conformément au régime d'application qui y est

spécifié,.. Cela concerne les douze substances suivantes: aldrine, chlordane, chlor-décone, DDT, dieldrine, endrine, heptachlore, hexabromo-biphenyl, hexachlorobenzène, mirex, PCB et toxaphène.

Les stocks de ces substances seront détruits ou éliminés d'une manière écologiquement rationnelle conformément à la Convention de Bâle sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination.

Des dérogations à l'interdiction générale de la production et de l'usage, selon l'annexe I, ont été acceptées pour quelques substances et pour une période limitée en faveur des pays dont l'économie est en voie de transition. Mais dans ces cas aussi, l'interdiction reste l'objectif à atteindre à long terme. Ces dérogations figurent à l'annexe II avec les délais y relatifs.

Il s'agit des substances suivantes:

- le DDT pour les usages de santé publique (conformément aux recommandations de l'OMS pour lutter contre les vecteurs de la malaria et de l'encéphalite), ainsi que pour servir d'intermédiaire à la synthèse chimique du Dicofol;
- les PCBs (à titre de dérogations pour certains transformateurs et condensateurs électriques);
- l'hexachlorocyclohexane fera l'objet de plusieurs exceptions et sera soumis à une réévaluation deux ans après l'entrée en vigueur du protocole.

Pour l'hexachlorobenzène, la production et l'usage sont, en principe, interdits au sens de l'annexe I avec une exception pour un usage spécifique demandé par la Russie, qui devra encore être précisé lors de la ratification.

### **2.3 Réduction des émissions**

Au par. 5 de l'art. 3, il est précisé que „chaque Partie réduit ses émissions annuelles totales de chacune des substances énumérées à l'annexe III par rapport au niveau des émissions au cours d'une année de référence fixée conformément à cette annexe en prenant des mesures efficaces adaptées à sa situation particulière,.. Il n'a pas été prévu de plafonds nationaux d'émissions dans ce protocole du fait que les données d'émissions sont encore trop lacunaires et incertaines. Par contre, une année de référence, à choisir dans la décennie de 1985 à 1995, est à indiquer lors de la ratification. Pour la Suisse, il semble que 1990 soit l'année la plus appropriée.

Au plus tard dans les délais spécifiés à l'annexe VI, chaque Partie appliquera les meilleures techniques disponibles (définies à l'annexe V) pour les principales sources stationnaires; les valeurs limites qui en découlent sont mentionnées à l'annexe IV. Les valeurs limites applicables aux sources mobiles sont mentionnées à l'annexe VII. Par ailleurs, les Parties peuvent appliquer la stratégie de réduction des émissions de leur choix pour chacun des points mentionnés ci-dessus, pour autant qu'elle aboutisse à des niveaux d'émission équivalents à l'application des valeurs limites spécifiques.

## 2.4

### Adjonction de nouvelles substances

L'art. 14 règle la procédure d'amendement du protocole et de ses annexes. Les modifications doivent être acceptées par les Parties présentes à la session de l'Organe exécutif (principe du consensus). Une décision de l'Organe exécutif fixe les critères applicables ainsi que la procédure à suivre pour inscrire de nouvelles substances au Protocole. Il a été jugé préférable de mentionner ces critères dans une décision de l'Organe exécutif plutôt que dans le texte du Protocole afin de conserver une plus grande souplesse d'adaptation aux nouvelles connaissances scientifiques.

## 2.5

### Autres obligations

Les Parties procéderont à des révisions régulières des obligations contenues dans le Protocole. A la vue des conclusions de cette révision, l'Organe exécutif fixera les modalités applicables pour l'ouverture de négociations sur les nouvelles mesures à prendre en vue de réduire les émissions.

Conformément à l'art. 11, un comité d'application est chargé d'examiner si le présent Protocole est bien appliqué et si les Parties s'acquittent de leurs obligations.

Ce Protocole entrera en vigueur le nonantième jour qui suit la date du dépôt du seizième instrument de ratification ou d'adhésion (art. 18).

A tout moment après l'expiration d'un délai de cinq ans commençant à courir à la date à laquelle le présent Protocole est entré en vigueur à l'égard d'une Partie, cette Partie peut dénoncer le Protocole (art. 19).

## 3

### Conséquences pour la Suisse

La ratification du présent Protocole n'implique aucun engagement supplémentaire (financier ou autre) pour la Confédération et les cantons. Les travaux d'inventaires périodiques d'émissions, ainsi que le contrôle de suivi pourront être réalisés dans le cadre du budget ordinaire de l'OFEFP (rubrique „Commissions et organisations internationales: Convention CEE/ONU de Genève,, avec une contribution des rubriques „Mise en œuvre de l'OPair,, et „Mise en œuvre de l'Osubst,,).

Les dispositions de base du Protocole s'inscrivent dans le cadre de l'actuelle politique suisse pour la protection de l'air qui se fonde elle-même sur les dispositions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (RS 814.01) et a été concrétisée par l'OPair (RS 814.318.142.1) et l'Osubst (RS 814.013). La Suisse remplit déjà les engagements découlant du Protocole relatif aux POPs, à l'exception de l'interdiction du mirex. Ce pesticide n'est plus utilisé en Suisse depuis plusieurs années, mais il n'est pas encore formellement interdit au sens de l'Osubst.

L'objectif du protocole est non seulement de limiter les rejets de plusieurs POPs dans l'atmosphère afin de supprimer les effets nocifs pour la santé humaine et l'environnement dans la région de la CEE/ONU, mais aussi de fournir une base pour les négociations relatives à un accord sur les POPs au niveau mondial dans le cadre du PNUE („Programme des Nations Unies pour l'environnement,,). Dans ce contexte, le Conseil d'administration du PNUE a recommandé de prendre en considération les travaux entrepris sous les auspices de la Convention CEE/ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. La troisième réunion

du „comité intergouvernemental de négociation d'un accord mondial sur les POPs,, s'est tenue au mois de septembre 1999 à Genève.

#### **4 Plan de législation**

Les activités de la Suisse dans le cadre de la Convention de Genève figurent dans le programme de législation 1999–2003 en tant qu'objet des Grandes lignes R 14 et la procédure de ratification de ces deux protocoles est mentionnée dans l'annexe 2 (ch. 2.4 Environnement et infrastructure).

#### **5 Relation avec le droit européen**

La Communauté Européenne est Partie à la Convention CEE/ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Elle a participé activement aux négociations en tant que représentant des quinze Etats-membres et a signé le présent Protocole. Par conséquent, le Protocole est compatible avec le droit européen.

#### **6 Constitutionnalité**

La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de la CEE/ONU est une convention-cadre. Cela signifie que des accords additionnels sous forme de protocoles sont nécessaires pour réaliser les objectifs de la Convention.

Le Protocole relatif aux polluants organiques persistants, qui constitue un accord de limitation des émissions, n'entre pas dans le champ d'application de l'art. 39, al. 2, de la loi sur la protection de l'environnement, raison pour laquelle le Conseil fédéral n'est pas en mesure de le ratifier lui-même. Cet accord a été conclu sur la base de l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.), selon lequel la Confédération est autorisée à conclure des traités avec l'étranger. La compétence de l'Assemblée fédérale se fonde sur l'art. 166, al. 2, Cst. Le Protocole est dénonçable, ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et n'entraîne pas d'unification multilatérale du droit. L'arrêté fédéral relatif à son adoption n'est par conséquent pas sujet au référendum facultatif conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.