Zeitschrift: Bulletin de la Société Fribourgeoise des Sciences Naturelles = Bulletin der Naturforschenden Gesellschaft Freiburg

Herausgeber: Société Fribourgeoise des Sciences Naturelles

Band: 70 (1981)

Heft: 1-2

Artikel: Problèmes actuels de la protection de l'environnement en Suisse

Autor: Pedroli, Rodolfo

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-308592

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Problèmes actuels de la protection de l'environnement en Suisse

par RODOLFO PEDROLI,
Office fédéral de la protection de l'environnement, Berne

1. Introduction

Si l'Etat entend remplir sa mission, il doit se préoccuper d'assurer les conditions d'existence fondamentales de la communauté, soit un milieu naturel vivable, digne de la condition humaine.

Certes, le conflit entre activités humaines et environnement naturel a toujours existé. Cependant, dans le passé, les menaces apparentes ne se développaient qu'avec une extrême lenteur, semblant ne jamais devoir affecter sérieusement le potentiel naturel face à son offre en sol, en eau, en air, qui paraissait inépuisable. Aussi avant que n'apparaisse notre «ère technique et industrielle», les prescriptions légales de protection de l'environnement représentaient peu de chose. L'expansion économique et démographique de l'après-guerre a rapidement mis à contribution les ressources en eau de notre pays; il s'ensuivit un profond mouvement de sauvegarde du patrimoine hydrique, qui déboucha sur la mise en œuvre de la législation actuelle en matière de protection des eaux. Elle permit d'arrêter le mal en plusieurs endroits, voire même de rétablir la situation d'antan en certains points.

Pour les autres domaines de l'environnement (air, sol, et bruit), nous assistons au même processus que pour l'eau: il a fallu que des seuils de nuisance soient atteints pour que se fassent entendre des protestations, que des interventions parlementaires saisissent les pouvoirs publics afin de susciter l'élaboration d'une législation appropriée.

Au demeurant, il serait erroné de prétendre que rien n'a été entrepris à ce jour en faveur de la protection de l'environnement. De multiples mesures ont été prises dans les domaines les plus divers tels l'agriculture, la circulation routière, la navigation aérienne, l'industrie et l'énergie, par exemple. En fait, tous les secteurs de l'activité de notre société exigent la prise en compte de la protection de l'environnement: science et économie, santé publique, aménagement du territoire, armée, démographie, énergie, etc. Mais, comme on en peut juger, les efforts entrepris dans des domaines spécifiques, n'ont jamais été que sectoriels et fragmentaires, donc trop lacunaires par essence, pour atteindre le but recherché d'une véritable protection de l'environnement bien comprise. Et c'est bien ce qu'a ressenti l'opinion publique en plébiscitant en 1971 l'article constitutionnel 24 septies enjoignant la Confédération de légiférer en matière de protection de l'environnement.

Au sens de cet article constitutionnel, il faut entendre par protection de l'environnement celle de l'homme contre les atteintes nuisibles et incommodantes, ainsi que le maintien et, le cas échéant, la remise en état de son milieu naturel, afin qu'il ait la possibilité de disposer en permanence de suffisamment d'eau, d'air et de sol, de qualité irréprochable. L'homme est donc au cœur du problème. Auteur de pollutions, il doit assumer lui-même la protection de l'environnement, ce qui signifie entre autres, éliminer les défauts et facteurs pouvant provoquer des dommages d'ordre génétique, physiologique ou également psychologique. Pour cette raison, la lutte contre le bruit doit être considérée comme partie intégrante de la protection de l'environnement.

C'est en se basant sur ces considérations que fut élaboré un projet de loi sur la protection de l'environnement qui est actuellement à l'examen devant les Chambres fédérales.

Bull. Soc. Frib. Sc. Nat. *70 (1/2)*, 6–11 (1981)

Le premier point de l'exposé est consacré à l'examen dudit projet de loi alors que sa deuxième partie esquissera les travaux effectués à ce jour dans les domaines de la protection des eaux, de la gestion des déchets, de l'hygiène de l'air et de la lutte contre le bruit.

2. Travaux préparatoires

L'art. 24 septies cst. charge la Confédération de légiférer sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles et incommodantes.

Un premier projet de loi visant à une protection globale de l'environnement, élaboré en pleine période de croissance économique fut présenté à la procédure de consultation en 1974. Il fut jugé trop ambitieux, voire perfectionniste, selon les critères de la période de récession qu'imposait la crise pétrolière intervenue entre temps et les nouvelles contingences économiques qu'imposaient les circonstances. Il fut donc rejeté et, tenant compte des critiques émises, un nouveau projet fut présenté au début de 1978 à une large procédure de consultation. Dans leur majorité, les prises de position exprimées par les cantons, communes, partis politiques, associations économiques et écologiques s'exprimèrent de manière favorable. Jugé réaliste, ce nouveau projet a fait l'objet d'un Message du Conseil fédéral du 31 octobre 1979. La Commission du Conseil national chargée de son examen a terminé ses travaux avec l'année 1981 ; il pourra donc être soumis à l'approbation du plenum puis à l'examen de la Commission du Conseil des Etats dans le courant de 1982.

3. Le projet de loi

Le projet traite de quatre domaines bien précis, à savoir l'hygiène de l'air, la lutte contre le bruit, les substances dangereuses pour l'environnement et les déchets. En outre, il entend combler les lacunes de certaines dispositions visant à la protection de l'environnement contenues dans d'autres lois fédérales ou adapter celles-ci à la nouvelle loi en la matière.

Le projet se base sur différents principes fondamentaux dont celui de la prévention, du pollueur-payeur (ou principe de causalité) et celui de la collaboration.

Le principe de *prévention* confirme le fait qu'il faut à tout prix prendre des mesures de protection avant que ne surviennent les dommages. Certes, faudra-t-il adapter certaines anciennes installations aux nouvelles normes d'émissions ou d'immissions, mais, en règle générale, il s'agira de prévoir, dès le départ, des installations répondant aux exigences de la protection de l'environnement.

Recommandé par les hautes instances en matière de protection de l'environnement, dont l'OCDE, le *principe pollueur-payeur* figure déjà en bonne place dans nombre de législations étrangères visant à la protection de l'environnement. En vertu de ce principe, il incombe en principe aux auteurs des atteintes d'en supporter les frais, aussi bien de la prévention que de l'assainissement. Il vise en particulier à préserver la collectivité des charges imputables aux auteurs des atteintes; par ailleurs, il a pour but de corriger, voire d'éliminer d'éventuelles distorsions économiques.

Le principe de *collaboration* prévoit que tous les milieux intéressés participent à l'élaboration des décisions en matière de protection de l'environnement. Dans le but d'arriver à des prescriptions réalistes requérant un minimum d'interventions administratives, il importe d'entretenir une étroite collaboration entre l'administration chargée

d'édicter des prescriptions d'une part et les milieux privés concernés. En relation avec ce principe, la nouvelle législation prévoit, entre autres, la possibilité pour les autorités de confier à des collectivités de droit public ou à des particuliers l'accomplissement de certaines tâches, comme c'est déjà le cas d'ailleurs dans plusieurs cantons pour le traitement des déchets et le contrôle des installations de chauffage, par exemple.

Au-delà des principes, le nouveau projet de loi fédérale institue une disposition de portée générale de la plus haute importance, à savoir *l'étude d'impact sur l'environnement* pour toutes les installations dont on peut présumer une atteinte sensible à l'environnement. Cette étude d'impact donne la possibilité de déceler, au stade déjà de la planification d'une installation tant publique que privée, les conséquences qu'elle peut avoir sur l'environnement. Une telle procédure présente des avantages évidents: ainsi, le maître de l'œuvre sera saisi à temps des mesures de protection à intégrer à la construction.

Sont prévues au nombre des installations soumises à l'étude d'impact: les routes à fort trafic, les aéroports, les centrales thermiques, les raffineries, les décharges pour déchets dangereux, les grands aménagements hydrauliques, etc.

Limitation de la charge des atteintes à l'environnement

Cette partie constitue en soi le cœur du projet et touche les quatre secteurs mentionnés, à savoir l'air, le bruit, les substances chimiques et les déchets.

a) Protection de l'air et lutte contre le bruit
Emissions et immissions

Le terme d'émission définit les pollutions atmosphériques et le bruit à la sortie des installations, celui d'immission, les pollutions au lieu de leur atteinte, c'est-à-dire à l'endroit de leurs effets.

D'une façon générale, il convient de protéger l'environnement en luttant contre les atteintes à la source, ce qui est l'expression concrète de la mise en œuvre du principe de prévention en matière de limitation des émissions: chaque source d'émission polluante doit être contenue dans les limites que la technique permet d'obtenir dans des conditions économiquement supportables, ce qui permet de contenir les émissions au niveau le plus éloigné possible des seuils de nuisance ou d'incommodité. Ce but pourra être atteint

— par le choix des installations les plus adéquates,
— le recours à certains équipements complémentaires (filtres par exemple),
— la mise en œuvre de mesures de nature à exercer une influence favorable sur le rejet des dernières émissions que l'on ne peut éviter (hauteur des cheminées par exemple),
— la modification dans les modes d'exploitation (restrictions temporaires ou locales de vols ou de trafic, en particulier durant la nuit).

On peut également envisager comme autres mesures propres à restreindre les émissions

— l'isolation thermique des bâtiments (amélioration des conditions de confort, économie de carburant, diminution des émissions nocives),
— exigences qualitatives pour les carburants et huiles de chauffage (moindre teneur en plomb, faible teneur en soufre, etc.).

Enfin, les limitations d'émissions seront rendues plus sévères s'il appert qu'elles ne suffisent pas à faire respecter les valeurs limites d'immissions.

Si les normes d'émissions s'adressent aux détenteurs d'installations, celles d'immissions engagent les autorités responsables en matière d'environnement. Selon le projet de loi, il appartiendrait au Conseil fédéral de fixer les valeurs limites d'immissions, les cantons étant tenus de s'y conformer.

En ce qui concerne l'hygiène de l'air, le projet de loi prévoit de fixer en priorité les limites d'immissions pour les polluants suivants: acide chlorhydrique, acide fluorhydrique, monoxyde de carbone, anhydride sulfureux, oxydes d'azote, plomb, poussières en suspension et dépôts de poussières. Ce programme implique donc de sérieux contrôles tant au plan des installations de chauffage que des gaz d'échappement des véhicules à moteur. En matière de bruit, il ne faut pas s'attendre à ce que les limites d'immissions accordent une protection absolue. Toutefois les valeurs limites devront être choisies de manière à empêcher toute perturbation grave. En outre, elles seront échelonnées selon divers critères en tenant compte de l'affectation des zones touchées. Elles varieront graduellement des zones de repos à celles d'habitation et à celles réservées aux activités industrielles. En outre, elles seront plus faibles la nuit que le jour. Les mesures envisagées visent essentiellement le bruit du trafic routier, ferroviaire et aérien, ce qui exige tant des valeurs limites à la source que des mesures de protection au lieu même de l'immission (murs, parois, fenêtres antibruit).

Assainissement

En principe, les installations existantes seront soumises aux mêmes exigences, en ce qui concerne la lutte contre la pollution atmosphérique et le bruit, que les nouvelles installations. Elles devront réduire leurs émissions pour autant que le permettent la technique et les possibilités d'exploitation, et cela, dans des conditions économiques supportables.

En matière de bruit, il y a lieu de relever qu'aujourd'hui déjà, en plusieurs endroits, les valeurs limites sont largement dépassées, notamment au voisinage de certaines routes et rues, de lignes de chemin de fer ou d'aéroports très fréquentés. Or, l'assainissement à court terme de toutes ces installations, conformément aux limites d'immissions, représenterait une opération relevant de l'utopie en raison du coût très élevé qu'exigerait la mise en œuvre d'une valeur limite se situant au niveau du seuil admissible le plus bas, tel qu'il est envisagé pour les valeurs limites de planification vers lesquels on tend pour l'avenir. Aussi la nouvelle législation admet-elle pour le bruit des valeurs d'alarme quelque peu supérieures (environ 5 dB (A) aux valeurs limites normales.

Mais, si le long de certaines routes il n'est pas possible de réduire le bruit au-dessous de la valeur d'alarme, il faudra recourir alors à des mesures dites passives, prises à la construction et prévoir, par exemple, la pose de fenêtres antibruit. On peut envisager également un changement dans l'affectation des locaux (par exemple transformation d'un immeuble d'habitation en entrepôt). Les mesures passives de protection acoustique ne devront être ordonnées que lorsque toutes les mesures de protection actives s'avèrent impossibles, insuffisantes ou déraisonnablement coûteuses.

b) Substances dangereuses pour l'environnement

Ces dernières années, l'industrie s'est mise à utiliser et à créer toujours plus de nouvelles substances chimiques d'une grande diversité. Nombre d'entre elles parviennent dans l'environnement par des voies diverses lors de leur utilisation, ou sous forme de déchets.

S'intégrant parfois au cycle naturel, elles peuvent porter une atteinte nuisible à l'environnement en général, voire à la santé de l'homme, par le biais de son alimentation. Comme l'actuelle législation sur les toxiques ne se rapporte qu'aux atteintes immédiates portées aux hommes et aux animaux et non sur les effets indirects provoqués par les substances dans l'environnement en général, il incombe à la loi sur la protection de l'environnement de combler cette lacune. Sur ce point, le projet se concentre sur ce qui est essentiel et réalisable.

Pour les substances dangereuses, le projet prévoit une procédure tripartite, à savoir:

— un contrôle autonome de la part des fabricants et importateurs dont la responsabilité est ainsi mise en cause,
— un mode d'emploi établi par ceux-ci, indiquant les dangers que présentent les substances pour l'environnement, les doses à respecter pour l'usage prévu et leur mode d'élimination,
— des prescriptions du Conseil fédéral s'il s'agit de substances qui, en raison de leurs propriétés, du mode de leur application ou des quantités utilisées constituent une menace pour l'environnement. En dernière analyse, ces prescriptions peuvent aller jusqu'à l'interdiction.

Au nombre des substances soumises à ces prescriptions figurent notamment les herbicides, pesticides, fongicides, les gaz propulseurs d'aérosols à base de fréons, etc.

Une telle procédure devrait permettre de satisfaire aux exigences de la protection de l'environnement, en réduisant au strict minimum l'appareil administratif.

c) Déchets

A ce jour, le problème des déchets est réglé dans le cadre de la loi fédérale sur la protection des eaux. Vu son ampleur et l'importance sans cesse croissante qu'il ne cesse de prendre, il s'avère indispensable de le résoudre, non seulement au plan de la protection des eaux, mais de manière globale, en visant également la protection de l'air et celle de l'environnement en général. D'où la place faite aux déchets dans le projet de loi.

Le projet entend encourager les moyens d'élimination des déchets les plus adéquats compte tenu de leur nature et des contingences locales; une large place est faite au recyclage, mais si ce moyen s'avère trop onéreux, on aura recours au moyens traditionnels tels les usines d'incinération d'ordures et décharges aménagées qui devront faire l'objet d'autorisations cantonales vu les dangers que de telles installations peuvent faire courir à l'environnement.

D'autre part, le projet encourage la collaboration intercantonale pour l'élimination des déchets afin de tenir compte au mieux des possibilités de choix pour l'implantation des installations et des contingences économiques, de grandes installations desservant plusieurs cantons étant souvent plus économiques que plusieurs petites. En outre, on en vient de plus en plus au ramassage séparé du verre, du papier et des métaux et, par raison d'économie, nombre d'industries procèdent déjà à la récupération des déchets de leur production depuis quelques années déjà d'ailleurs.

Enfin, selon le projet de loi, le Conseil fédéral pourrait obliger les vendeurs à reprendre certains genres d'articles tels que bouteilles, piles ou thermomètres au mercure, contre remboursement d'un dépôt éventuel, à titre d'incitation, système qui a déjà fait ses preuves.

De plus, le recours à des emballages surdimensionnés ou difficiles à recycler pourrait être légalement interdit.

Conclusion

Il est bien évident que le simple fait d'édicter lois et ordonnances ne saurait suffire à résoudre le problème de la protection de l'environnement. Si l'on entend lui assurer une protection durable et efficace, il faut trouver des solutions appropriées à la sauvegarde des besoins écologiques qui s'imposent de manière impérative. C'est ainsi qu'il est nécessaire de s'entendre sur le niveau de la qualité de la vie que nous voulons atteindre dans notre pays, ce qui n'est pas facile, d'autant que nous avons tendance à nous accrocher à nos habitudes ou aux privilèges acquis. Il faudra bien pourtant, à l'avenir, engager judicieusement les ressources naturelles à notre disposition et, pour ce faire, être prêts à accepter certaines règles de conduite, comportements voire certains renoncements.

Les générations futures voudront, elles aussi, disposer d'eau propre, d'un air pur et d'un sol fertile. Nous ne pourrons le leur assurer que si nous voulons bien, dès maintenant, accorder autant, si ce n'est plus, d'importance aux valeurs immatérielles que matérielles. C'est dans cet esprit que cherche à œuvrer l'Office fédéral de la protection de l'environnement. Mais son action ne pourra être efficace que s'il se sent soutenu par un vaste courant de compréhension provenant de larges milieux.

La Société suisse des sciences naturelles constitue l'un de ces cercles sur lequel peut compter notre office. Qu'elle soit remerciée ici des efforts accomplis dans ce sens.