

Législation sur la protection de l'environnement : le point de la question

Autor(en): **Pedroli, Rodolfo**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **52 (1979)**

Heft 5

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-128187>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Législation sur la protection de l'environnement: le point de la question

La protection de notre environnement fait indubitablement partie des tâches actuelles les plus importantes et les plus urgentes. La dégradation de notre milieu par le bruit, les pollutions de l'eau et de l'air, les produits chimiques, les déchets et autres atteintes nuisibles a pris dans certains endroits des proportions inquiétantes. Si l'on veut éviter que la vie ne soit sérieusement mise en danger, il faut prévenir les immissions nuisibles ou incommodes et éliminer celles qui se produisent déjà. L'interdiction, de droit privé, sur les atteintes apparaît de plus en plus insuffisante au vu de la complexité des menaces dirigées partout contre l'environnement. Il convient donc de la compléter par une législation plus efficace, globale et contraignante, relevant du droit public.

Le peuple suisse s'est exprimé à ce sujet de façon absolument incontestable puisque, lors de la mémorable votation de 1971, il a accepté l'article sur la protection de l'environnement (24 septies) à l'écrasante majorité de plus d'un million de voix contre 100 000 opposants à peine. La Confédération reçut donc non seulement l'autorisation mais le mandat impératif d'édicter des prescriptions propres à protéger l'homme et son milieu naturel.

Protection de l'environnement: les problèmes juridiques

Protéger l'homme et son environnement de toutes les nuisances possibles résultant des activités humaines est une tâche complexe et difficile à mener à bien, car elle ne se limite pas à un seul secteur. Dans presque tous les domaines de la vie nous sommes confrontés aux questions relatives à la protection de l'environnement; aussi peut-on dire à juste titre du droit qui la concerne qu'il est pluridisciplinaire. Parmi les problèmes politiques d'actualité qu'il soulève, mentionnons quelques exemples:

— Comment déterminer les besoins du bien-être collectif en réglementant les secteurs partiels?

— Dans quelle mesure les prescriptions sur l'environnement doivent-elles tenir

compte de l'économie de marché, du maintien ou du développement ultérieur de la prospérité économique?

— Que signifie une sollicitation modérée de l'environnement réduite au strict nécessaire, alors que l'activité humaine ne saurait à peine se concevoir sans conséquences pour les bases naturelles de l'existence?

Malgré le consensus quasi unanime qui s'est formé sur la nécessité d'une protection de l'environnement dans le cadre de la Constitution fédérale, la façon de la concevoir a fait naître des interprétations fort différentes; on voit constamment se manifester, quant aux objectifs, des conflits qui n'ont pas encore été résolus. On convient généralement qu'il faut faire quelque chose, mais dès qu'on passe à la réalisation, les divergences surgissent. La protection de l'environnement constitue donc un problème politique de premier ordre. La question centrale de la relation entre la protection de l'environnement et l'économie montre bien que le diable ne se cache pas seulement dans le détail. L'histoire mouvementée de la genèse de la législation sur la protection de l'environnement montre combien il est difficile de trouver la juste mesure.

La genèse de la loi sur la protection de l'environnement

Sous l'impulsion du vœu clairement exprimé par le peuple (ou tout au moins de sa fraction politiquement consciente), les travaux relatifs aux dispositions d'exécution du nouvel article de la Constitution commencèrent par progresser rapidement. A la fin de 1973 déjà, une commission d'experts extraparlamentaire présenta un premier projet qui, accompagné d'un rapport explicatif, fut soumis l'année suivante à la procédure de consultation. Ce premier projet présentait un essai cherchant à satisfaire aux exigences formulées dans l'art. 24 septies de la Constitution fédérale par une seule loi qui se voulait la plus complète possible. Outre des dispositions concernant la protection de l'air, la lutte contre le bruit, le recyclage ou l'élimination des déchets et les substances polluantes, le projet en contenait

d'autres sur la protection quantitative du sol, des eaux et des écosystèmes ainsi que sur l'utilisation économique de l'énergie. En outre, il proposait, jointes aux mesures de police, des taxes à affectation spéciale.

Et pourtant, maintes prises de position réservèrent un accueil plutôt froid à ce projet de loi. Cependant, en dépit des réserves exprimées, on reconnut presque à l'unanimité la nécessité d'une législation efficace sur la protection de l'environnement.

Une constatation s'impose rétrospectivement et explique partiellement l'ampleur imprévue de la résistance: ce premier avant-projet datait de l'époque de l'expansion économique, tandis que la procédure de consultation coïncida avec les premiers signes de la récession. La sécurité de l'emploi et le maintien d'une économie prospère, la moins obérée possible, eurent la priorité sur les postulats de la protection de l'environnement. En outre, plusieurs craignirent qu'au vu des objectifs ambitieux de la loi, on ne puisse traduire dans les faits l'une ou l'autre proposition, ce qui en fin de compte desservirait la cause de la protection de l'environnement. Face aux réactions largement négatives, il apparut évident qu'un simple remaniement ou des changements rédactionnels ne suffiraient pas. Le Département fédéral de l'intérieur décida donc de retravailler la loi de fond en comble.

Le second projet

Sur la base des résultats de la première procédure de consultation, on aboutit à l'élaboration de «thèses» qui servirent par la suite à une nouvelle conception de la législation d'exécution, thèses abondamment discutées par des représentants des gouvernements cantonaux et des délégués des organisations économiques et écologiques. C'est ainsi que naquit le second projet du 23 décembre 1977, qui fut soumis à la procédure de consultation au début de l'année 1978.

Les critères suivants ont présidé à la conception de la nouvelle loi: l'intention initiale, qui visait à une codification exhaustive, fut abandonnée en faveur

L'étanchéité c'est **Sarnafil**[®]

Sarna Plastiques SA, 1006 Lausanne, Tél. 021 29 54 13

d'une solution pragmatique des «petits pas». Il s'agissait d'édicter des prescriptions pour les secteurs les plus menacés par la pollution et où il était possible de proposer des solutions pratiques et réalisables. Cette limitation aux secteurs bien précis du bruit, des déchets, des substances polluantes et de la pollution de l'air ne relève ni d'une tendance au minimalisme ni d'un goût pour une législation trop accommodante. On se laissa plutôt guider par l'idée que les dispositions législatives ne sont efficaces que lorsqu'elles sont comprises, acceptées par une majorité et, de ce fait, réellement applicables.

Dans le nouveau projet, la préoccupation a donc été de ne construire, dans la mesure du possible, que sur ce qui existait déjà. On tient compte des prescriptions légales et des structures administratives existantes. Les nombreuses dispositions sur la protection de l'environnement déjà contenues dans les lois sur le trafic routier, la navigation aérienne, l'agriculture, les toxiques et le travail sont prises en considération dans toute la mesure du possible, surtout dans l'optique de leur adaptabilité aux objectifs, aux principes et aux critères de la nouvelle loi sur la protection de l'environnement. On s'est efforcé d'être plus concret afin de mettre en évidence les conséquences de la loi pour les citoyens et pour l'Etat. Les compétences de la Confédération et des cantons sont mieux délimitées (les cantons sont en principe chargés de l'application de la loi) et l'on tient mieux compte des charges financières qui en résulteront pour le budget de l'Etat et l'économie privée. La nouvelle loi consacre le principe de la prévention. Comme les causes de pollutions existent souvent des années avant que celles-ci ne se manifestent, il est indispensable de prendre des mesures appropriées. Celles-ci permettraient d'empêcher dès aujourd'hui les nuisances éventuelles de demain et de diminuer les charges polluantes existantes. Un autre principe essentiel est celui du pollueur-payeur. Il vise à empêcher que la collectivité ne supporte les frais occasionnés par le pollueur. En outre, il aide à éviter ou à diminuer certaines distorsions de concurrence au sein de l'économie.

Le principe de la proportionnalité a, de toute évidence, également sa place dans une loi sur la protection de l'environnement. Citons enfin un dernier élément important, le principe de la coopération, qui prévoit une étroite collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes ainsi que les particuliers.

Pour être complet, signalons que la protection des eaux ne figure pas non plus dans le second projet, puisqu'elle a fait l'objet d'une législation spéciale dès 1955.

Résultats de la procédure de consultation

Le second projet de loi sur la protection de l'environnement fut soumis en février 1978 à la procédure de consultation qui dura environ six mois. Elle s'adressa à plus de 150 destinataires dont 80% environ répondirent à l'invitation. Le projet suscita l'intérêt d'autres milieux, si bien que des associations qui n'y avaient pas été invitées officiellement firent également connaître leur avis.

Le Département fédéral de l'intérieur a publié en décembre 1978 un rapport sur les résultats de la procédure de consultation. Il en ressort que, dans sa nouvelle conception, la loi a rencontré généralement l'approbation :

- deux tiers des consultations qui portaient un jugement sur l'ensemble du projet formulèrent un avis positif ;
- 20% des avis considèrent le projet comme une base valable de discussion, tout en exprimant parfois d'importantes réserves ;
- un avis sur dix seulement repousse l'avant-projet.

De l'examen de la plupart des avis, il ressort que le projet de 1977 est apte à remplir la tâche qui lui a été confiée par la Constitution, distingue soigneusement les compétences de la Confédération et des cantons, contient un ensemble suffisant d'instruments pour l'exécution de la loi et se maintient dans les limites de ce qui est économiquement supportable. Le reproche de perfectionnisme et de «superloi» que l'on faisait à l'avant-projet a presque complètement disparu ; certains milieux estiment même maintenant que le nou-

veau projet a été placé dans un cadre trop limitatif.

Perspectives

Le dépouillement des résultats de la procédure de consultation est actuellement en cours. Il s'agit d'examiner plus de 2000 remarques et propositions qui sont souvent formulées comme des solutions de rechange à certaines dispositions du projet. Il s'agit en outre de choisir, parmi les nombreuses demandes de complément, celles qui pourraient être prises en considération. On peut relever à ce sujet les postulats demandant de tenir compte davantage des interdépendances écologiques, de renforcer la protection des biotopes, d'introduire des prescriptions minimales sur l'isolation thermique des divers corps de bâtiment, de compléter l'ensemble des mesures d'exécution par des taxes à affectation spéciale et d'introduire le droit de recours pour les organisations sans but lucratif dont l'objectif est la protection de l'environnement.

Il est sans doute inutile d'insister sur le fait que ces travaux prennent du temps et soulèvent parfois des questions épineuses lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui est politiquement réalisable. Il est cependant prévu de soumettre au Conseil fédéral, dans la première moitié de l'année en cours, un projet revu accompagné d'un message à l'intention des Chambres fédérales. Si le Conseil fédéral accepte cette loi, elle pourrait être soumise cette année encore au Parlement pour y être mise en discussion. Un pas important aurait alors été franchi sur la voie difficile menant à une loi suisse sur la protection de l'environnement.

Rodolfo Pedroli

Directeur de l'Office fédéral de la protection de l'environnement

dans «Le Mois économique et financier» 1979/3.»



Surveillez les frais de chauffage et d'eau chaude

L'installation de compteurs en donne la possibilité.

Les spécialistes d'Aquametro sont prêts à vous soumettre d'intéressantes propositions pour toute nouvelle construction.

Aquametro AG, 4013 Bâle
Téléphone 061-43 67 67, Téléc 62843

