

Exposé du règlement de la protection de l'environnement au niveau fédéral en Suisse, suivi d'exemples d'initiative privée

Autor(en): **Hunziker, Théo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **52 (1972)**

Heft 1: **L'environnement**

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-886704>

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.

EXPOSÉ DU RÈGLEMENT DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT AU NIVEAU FÉDÉRAL EN SUISSE, SUIVI D'EXEMPLES D'INITIATIVE PRIVÉE

Le 6 juin 1971 le peuple helvétique, avec, pour la première fois, la participation des femmes à un référendum populaire au niveau fédéral, s'est prononcé pour un amendement de la Constitution fédérale par un Article (24 septies) relatif à la protection de l'homme et de son environnement naturel contre les influences nuisibles et dommageables (Article de la Constitution fédérale relatif à l'environnement).

Le texte du nouvel Article 24 septies est le suivant :

1° La Confédération adopte des instructions relatives à la protection de l'homme et de son environnement naturel contre les influences nuisibles et dommageables. Elle lutte en particulier contre la pollution de l'air et contre le bruit.

2° La mise en application des instructions est du ressort des cantons sauf si la loi la réserve à la Confédération.

Tout d'abord il convient de noter tout particulièrement que 93 % environ des votants (1 222 931 « pour » contre 96 359 « contre ») et les États à l'unanimité ont adopté l'article, ce qui constitue certainement un des résultats les plus élevés de tous les référendums ayant eu lieu en Suisse jusqu'à présent. La participation relativement moyenne d'environ 38 % tient à la « lassitude du corps électoral » aujourd'hui, hélas, trop répandue, mais qui dépend d'autres facteurs, mais elle ne change en tout cas rien au fait que le peuple suisse fait actuellement pression en faveur d'un règlement des problèmes posés par la pollution de l'environnement.

Conscient de l'attitude que la population manifeste dès avant le référendum et renforcée de façon décisive par l'Année Européenne pour la Protection de la Nature qui eut lieu en 1970, le Conseil fédéral avait, dès le 26 mai 1971, pris la décision de transformer le Service fédéral pour la Protection des Eaux qui dépendait du Département fédéral de l'Intérieur en un Office fédéral pour la Protection de l'Environnement (AfU). (Adresse :

Rue Monbijou, 8, 3003 Berne ; renseignements tél. : 031/61 62 86 ; directeur : F. Baldinger, ingénieur certifié).

Les tâches de l'ancien Service fédéral pour la Protection des Eaux, y compris celles de l'inspection de la pêche, seront désormais assurées dans le nouvel Office par la Division de la Protection des Eaux. A côté de cela sera instaurée une Division pour la Protection contre les Immissions qui s'occupera en particulier des questions concernant le maintien de la pureté de l'air et la lutte contre le bruit.

Ce n'est que graduellement que l'on aura une vue d'ensemble de la portée des tâches de ce nouvel Office. Pour commencer, les efforts porteront principalement sur les points suivants :

Préparation de la législation fédérale sur la protection des eaux, la pêche, le maintien de la pureté de l'air, la lutte contre le bruit et les autres domaines du ressort de la protection de l'environnement ;

Application de cette législation dans la mesure où elle ne relève pas de la compétence des cantons ;

Contrôle de l'application de la législation fédérale par les cantons ;

Accomplissement de tâches relevant de la protection de l'environnement dans la mesure où celles-ci ne relèvent pas de la compétence d'autres autorités fédérales ;

Promulgation d'instructions techniques et mise au point de directives pour la protection de l'environnement ;

Service de renseignements pour les autorités fédérales, les cantons, les communes et les organisations ainsi qu'information du public ;

Participation à l'élaboration et à l'exécution d'accords et de conventions en accord avec les départements compétents ;

Coopération avec des institutions scientifiques suisses et étrangères dans la recherche fondamentale et la recherche appliquée ainsi que participation aux Organisations Internationales qui s'occupent de la protection de l'environnement.

Dans un commentaire sur les charges du nouvel Office le journal « Neue Zürcher Zeitung » N° 249 du 2 juin 1971 s'exprime ainsi :

« Dans cette énumération il convient de souligner que l'Office pour la Protection de l'Environnement est investi, dans l'esprit du nouvel Article de la Constitution, d'une part de pouvoirs exécutifs, d'autre part d'une fonction de contrôle de l'exécution de la législation fédérale par les cantons. Ainsi sont créées les conditions préalables permettant de faire progresser la protection de l'environnement même dans les cantons qui autrement tarderaient à prendre les mesures nécessaires soit par négligence soit par insuffisance de moyens. Dans cette perspective on a tiré les conséquences des carences de la législation sur la protection des eaux en vigueur.

Il est probable que le nouvel Article 24 septies de la Constitution ne conduira pas à une loi unique et globale, mais on doit, au contraire, s'attendre, à une série de lois concernant les différents domaines séparément. Déjà le Conseiller Fédéral Tschudi a chargé plusieurs autorités de dresser un catalogue de problèmes devant servir de base pour un ordre de priorités et — ultérieurement — pour une conception d'ensemble. Celle-ci doit servir de cadre pour la conception des futures lois sur la protection de l'environnement.

Deux autres tâches de l'Office pour la Protection de l'Environnement méritent d'être soulignées :

Nous considérons comme très important qu'on ne s'attache pas seulement à la lutte contre les effets nuisibles et dommageables sur l'environnement, mais qu'on ait la volonté d'accorder aussi une attention accrue à la recherche. Les recherches des facteurs qui menacent l'environnement de l'homme et par là même l'homme lui-même dans son existence physique et psychique, sont sans aucun doute parmi les conditions les plus fondamentales pour arriver à des mesures efficaces de lutte. L'importance de la recherche pour la protection de l'en-

vironnement est du reste soulignée par la motion présentée le 24 juin 1971 au Conseil National par laquelle le Conseil fédéral est invité à soumettre un rapport aux Conseillers fédéraux et à poser la question de savoir comment la recherche concernant la protection des paysages et sites, pratiquée de façon insuffisante jusqu'à présent, pourrait être encouragée.

En outre le nouvel Office servira aussi d'organe de coordination pour la protection de l'environnement au niveau fédéral. Par là, il apparaît clairement que la protection de l'environnement ne s'arrête pas au contenu de l'Article 24 septies de la Constitution fédérale, mais que d'autres autorités fédérales s'occupent de la protection de l'environnement sur la base d'autres dispositions légales dont certaines existent depuis longtemps.

Dans une conférence faite en 1970, Année Européenne de la Protection de la Nature, le docteur en droit R. Munz, conseiller juridique auprès de la Commission pour la Protection de la Nature et du Paysage, a donné la vue d'ensemble suivante concernant de nouveaux décrets fédéraux dans ce domaine :

« L'Article 24 de la Constitution fédérale, revu en 1897, relatif aux compétences de la Confédération en matière de police forestière a permis d'adopter la loi de 1902 qui imposait, entre autres, le maintien de la surface forestière de la Suisse.

L'Article 699 de notre Code Civil de 1907 ouvre forêts et pâturages à l'accès du public et lui assure ainsi de façon prévoyante un important domaine de détente.

De la même manière, bien avant la première guerre mondiale, le parc National Suisse de l'Engadine inférieure fut créé grâce à la coopération d'organismes pour la protection de la nature et la Confédération.

La loi qui s'appuie sur l'Article 25 de la Constitution relatif à la chasse et à la protection des oiseaux a, entre autres, pour but la sauvegarde de nos oiseaux chanteurs et le maintien d'un effectif de gibier adéquat.

Avec l'Article 24 quater de la Constitution fédérale, la Confédération a reçu, en 1953, pour la première fois une large compétence législative en matière de protection des eaux contre la pollution. En ce moment la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux promulguée par la suite va être menée à bien incessamment, et, là aussi, ce sont surtout les tâches de la Confédération dans le secteur de la protection des eaux qui doivent être renforcées.

La constatation de la nécessité de trouver une solution sur le plan fédéral au problème de la protection contre les radiations atomiques s'est tra-

duite, en 1957, par l'Article 24 quinquies.

L'Article 24 sexies, adopté en 1962, par le peuple et par les États, qui est le véritable Article de la Constitution sur la protection de la nature et du paysage n'accorde à la Confédération que des pouvoirs restreints, mais il traduit dans la pratique la nouvelle conception d'une protection de la nature et du paysage en tant qu'ensemble fonctionnel en élevant au rang de devoir prioritaire la prise en considération des paysages et des sites, des monuments naturels et culturels etc. dans l'exécution de toutes les fonctions fédérales.

L'Article 22 quater de la Constitution fédérale a aussi attribué en 1969 à la Confédération certains pouvoirs dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il est bien connu que pour la protection de l'environnement l'aménagement du territoire a une grande importance puisqu'elle vise à une exploitation en fonction des surfaces et pour cette raison peut contribuer à préserver des régions qui méritent d'être protégées de procédés d'exploitation inadéquats.

La protection de l'environnement en ce qui concerne la forêt, la chasse et la protection de la nature et du paysage est du ressort de l'Inspection fédérale des Forêts. En ce qui concerne l'aménagement du territoire, la décision du Conseil fédéral relative à l'organisation à envisager sur le plan fédéral n'est pas encore prise, cependant, il existe déjà à ce sujet, de même que pour la loi d'aménagement du territoire, des projets soumis par des commissions d'experts.

Le problème de la protection des paysages et des sites de la Suisse, qui devient de plus en plus urgent, est mis en relief au niveau fédéral en particulier par deux motions présentées les 24 et 25 juin 1971 au Conseil National et au Conseil des États, conçues dans le même esprit et qui invitent le Conseil fédéral à effectuer le plus rapidement possible une modification de l'Article 24 sexies de la Constitution fédérale avec les objectifs suivants :

1° La Confédération doit apporter son soutien aux mesures de protection de la nature, des paysages et du pays, de sauvegarde des villes, des sites historiques, des monuments naturels et culturels de telle sorte qu'il n'en résulte pas pour les cantons et les communes de charges trop lourdes à supporter, comme ce fut le cas trop souvent jusqu'à présent, ce qui les conduit à renoncer à prendre des mesures de protection et d'entretien.

2° La Confédération doit être en mesure de prendre elle-même là où l'intérêt national l'exige, des mesures de protection et d'entretien.

Par rapport au texte de l'Article 24

en vigueur jusqu'ici il est impossible de méconnaître l'intention des auteurs de ces motions d'engager la Confédération, suivant la tendance actuelle, à prendre de plus en plus d'engagements dans le domaine de la protection de la nature et du paysage.

Si on les considère dans leur ensemble, les objectifs exposés ci-avant amènent à constater :

qu'il importe à la population suisse que soit réalisée rapidement la protection efficace de la nature ;

que le règlement des problèmes importants et complexes de la protection de l'environnement rend indispensable une intervention élargie de la Confédération ;

que le Parlement, le Conseil fédéral et les offices fédéraux chargés de la protection de l'environnement ont la volonté de tenir compte dûment de cette évolution.

On doit cependant souligner que, même si la Confédération intervient plus largement dans la protection de l'environnement, un succès large et rapide ne sera obtenu que si les cantons et les communes eux-mêmes y contribuent à part entière avec leurs propres moyens et si chaque individu respecte journallement l'environnement et ne se contente pas simplement de servir ses intérêts personnels.

De plus, une coopération allant au-delà des frontières est une condition nécessaire, elle aussi, à la réussite de la protection de l'environnement. Qu'il nous soit permis pour conclure de donner trois exemples frappants d'un comportement responsable de particuliers pour soutenir l'idée que, parallèlement à une action énergique des autorités à tous les échelons, une participation continue de la part des particuliers est indispensable.

Exemple n° 1.

Bâtir : destruction ou aménagement de l'environnement ?

Dans un communiqué de presse, le 9 juin 1971, la Fédération des Architectes Suisses (BSA) a pris position de la façon suivante sur la protection de l'environnement :

« Les 4 et 5 juin, à la veille du référendum sur l'Article relatif à la protection de l'environnement, la Fédération des Architectes Suisses (BSA), réunie en session de travail à Spiez, a débattu d'une nouvelle dimension de la protection de l'environnement, trop peu souvent prise en considération jusqu'à présent, à savoir du thème « aménagement de la nature et architecture ». Après les exposés de spécialistes suisses et étrangers, parmi

lesquels les hommes politiques n'étaient pas absents, et après de discussions intensives, l'assemblée en est venue aux conclusions provisoires suivantes :

1° La construction, elle aussi, peut être une cause de dégradation de l'environnement. On doit considérer la défiguration lente de la nature et du paysage comme un danger aussi grand que la pollution de l'eau et de l'air, ou comme le bruit, la manie de tout jeter, etc. Le manque d'harmonie entre l'environnement naturel et celui créé par l'homme, par exemple la monotonie de tant d'agglomérations, doit susciter l'inquiétude. La question se pose de savoir qui en est responsable et ce qui doit être entrepris.

2° Les maîtres de l'ouvrage, les planificateurs et les architectes, mais aussi les autorités et l'Office pour la Protection de l'Environnement nouvellement créé doivent se rendre compte que la défiguration de la nature et du paysage doit, en tant que forme de pollution de l'environnement, être prise particulièrement au sérieux : les erreurs commises dans ce domaine sont irréversibles.

3° Il importe donc de mettre aussi un terme à ce genre de destruction de l'environnement. Pour cela autre chose qu'une défense passive est nécessaire. Une planification et un aménagement actifs de l'environnement sont nécessaires. Pour ce faire, il faut que ceux qui prennent part à la construction modifient leur façon de penser. D'un côté ils doivent faire en sorte qu'une conception orientée uniquement vers la rentabilité et un besoin d'expansion effréné cèdent le pas aux exigences d'un environnement sain. D'autre part ils doivent exiger que les sciences qui analysent et formulent les qualités essentielles d'un environnement sain soient encouragées et leurs conclusions mises en application.

4° Les architectes et les planificateurs conscients de leur responsabilité ne doivent désormais plus se considérer exclusivement comme les agents du maître de l'ouvrage, mais doivent aussi être prêts à sauvegarder et à défendre les intérêts de la communauté.

En se faisant auprès des autorités et des maîtres de l'ouvrage les avocats d'une conception de la construction qui tient compte de l'environnement, et en étant prêts à leur présenter les arguments d'une protection intégrale de l'environnement, ils apporteront leur contribution à la reconnaissance du fait qu'à long terme seuls les investissements qui tiennent compte de l'environnement sont sensés et rentables.

Exemple n° 2.

Le Conseiller national J. Bächtold, ingénieur certifié ETH/SIA, Berne, chef d'un bureau d'ingénieurs réputé, défend depuis plusieurs années déjà les intérêts de la protection de l'environnement, et en particulier de la nature. Il lui revient le grand mérite d'avoir mené une action infatigable pour ces intérêts en tant que président de la Fédération suisse pour la protection de la nature, en tant que membre de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage et de la Commission fédérale des parcs nationaux, comme fondateur et président du groupe parlementaire pour la protection de la nature et du paysage : il a pris des initiatives en vue de la création d'un centre extérieur pour la recherche, pour la formation et l'information dans le domaine de la protection de l'environnement, il a lui-même mené des actions et assuré des consultations continues pour résoudre les problèmes techniques de la construction tout en tenant compte des exigences du paysage (par exemple en matière de construction de routes et des aménagements de cours d'eau). Le 24 juin il a reçu de la fondation F.V.S. de Hambourg le prix Van Tienhoven. Voici un extrait du communiqué de presse de la fondation publié le 14 juin 1971 :

« Le Conseiller National Bächtold, ingénieur de profession et propriétaire d'une importante firme, par goût protecteur engagé de la nature, s'est depuis toujours laissé guider par la constatation que la nature et la technique ne renferment pas de contradictions insurmontables, mais qu'au contraire elles peuvent et doivent être mises en harmonie. Il a aussi défendu cette idée avec succès dans la pratique. En sa qualité d'homme politique et d'homme influent dans des associations pour la protection de la nature et du paysage, il a pris fait et cause pour une conception moderne de la protection de l'environnement et a travaillé à l'élaboration des principes légaux et d'organisation nécessaires. »

Exemple n° 3.

Le 22 juillet 1971 le Président du canton de Zürich, A. Mossdorf, a informé la presse d'un don privé pour la protection de l'environnement dans les termes suivants :

« On peut considérer comme un événement exceptionnel qu'un particulier fasse don d'une somme de deux millions de francs suisses au gouvernement cantonal; il est aussi peu courant qu'une telle action ne soit pas le fruit d'une ambition personnelle, mais

qu'elle résulte simplement de la conscience qu'a le citoyen de sa responsabilité qui ne veut pas seulement contribuer en pensée mais aussi par l'action. C'est pourquoi je crois pouvoir m'adresser à vous pour que vous publiiez dans votre journal de façon appropriée le don généreux et l'intention du donateur qui y est liée, et je me permets de vous transmettre le communiqué ci-joint. Le donateur voudrait que son exemple soit suivi par d'autres. Je suis convaincu que vous montrerez de la compréhension pour le vœu qu'il a exprimé. Voici le texte du communiqué :

« Il y a quelques jours le directeur des finances du canton de Zürich a reçu d'un particulier la somme de deux millions de francs. Le donateur qui souhaite par modestie que son nom ne soit pas publié, destinait cette donation généreuse aux tâches de la protection de l'environnement. A cette occasion il remit la déclaration suivante :

« Le référendum de juin pour la protection de l'eau, de l'air et de notre environnement a montré clairement combien notre peuple, lui aussi, a pris conscience avec une profonde épouvante de l'avenir angoissant qui attend notre génération, sans parler de celui de nos enfants et de nos petits-enfants. Et pour cause ! Car le danger est énorme. Les devoirs profonds et complexes de l'ensemble du peuple suisse et de ses représentants élus sont extrêmement graves.

Ainsi le donateur, en remettant son don, a demandé que tous ceux qui le peuvent donnent la partie la plus grande possible de leur argent pour la survie de leurs enfants. Si l'on ne tient pas compte du fait bien connu que le patrimoine peut fondre rapidement et qu'il nuit bien trop souvent aux descendants, tous les millions d'héritage ne serviront à rien à nos enfants dans un monde qui court inexorablement à sa perte. Que les gens fortunés le croient ou non : nous en sommes vraiment à la dernière minute ! »

Le Conseil cantonal et la Direction des finances remercient le donateur non seulement pour la donation généreuse elle-même, mais aussi pour une pensée et une action civiques face aux graves problèmes qui se posent. »

C'est seulement par une action conjuguée de la Confédération, des cantons et des particuliers, parallèlement à des efforts du même ordre à l'étranger, que l'on arrivera à régler les problèmes brûlants que pose la protection de la nature.

(Reproduit avec l'aimable autorisation de M. Théo Hunziker, Secrétaire de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage, auteur de cet article qui a paru dans la Revue « NATUR UND LANDSCHAFT » 46 (1971), n° 10.)