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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 45 (1972)

Heft: 12

Artikel: L'environnement dans le droit suisse

Autor: Moor, Pierre

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-127392

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: 12.12.2025

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

L'environnement dans le droit suisse

Texte complété d'une conférence prononcée à l'EPFL, dans le cadre du cours d'écologie et de protection de l'environnement.

1. Introduction

A quoi sert le droit? Ce qui le distingue tout d'abord, c'est sa force contraignante: le droit oblige les hommes à se conduire de telle manière ou, en d'autres domaines, à ne pas se conduire de telle manière. Si certains individus violent les obligations mises ainsi à leur charge, le droit prévoit des sanctions: il a à sa disposition des moyens de coercition qui, forçant au respect des obligations, ont aussi valeur d'exemples. L'ensemble des règles juridiques édictées à cette fin forme un système en principe absolument cohérent, en ce sens que toute nouvelle règle que l'on voudrait faire entrer dans ce système doit obéir à certaines caractéristiques pour pouvoir y être admise. De là découle une conséquence importante, et surtout dans un domaine comme celui de la protection de l'environnement, et qu'il faut relever à titre préliminaire. Il n'incombe pas au juriste de prendre l'initiative d'une règle nouvelle: il suit les demandes qui lui sont faites. En d'autres mots, si le juriste est l'auteur de la règle juridique en tant que forme, son contenu lui viendra de l'extérieur: le droit en tant que tel ignore le contenu. Celui-ci sera formulé par les autorités politiques et, au-delà, par l'opinion publique et les différents secteurs de cette opinion – donc aussi les scientifiques et tout particulièrement les écologistes. Le droit oblige les hommes à se conduire ou à ne pas se conduire de telle ou telle manière: le choix de ces comportements obligatoires ou interdits ne provient pas du juriste, qui ne fait que constater. Dans ce sens, le droit est le miroir des valeurs dont la réalisation est reconnue pour nécessaire dans la société: ce sont ces valeurs que, sur demande, le juriste transformera en obligations juridiques de telle façon que leur non-observation sera munie de sanctions. Ces remarques commanderont le sujet et le plan. Il y avait deux possibilités: ou bien extraire de la législation suisse les différentes règles juridiques matérielles qui ont trait à la protection de l'environnement, ou bien analyser les conditions auxquelles des règles quelconques sur cette matière peuvent entrer dans le droit suisse, et plus généralement dans le droit européen, les caractéristiques systématiques étant semblables. La seconde de ces possibilités est sans doute plus intéressante pour les écologistes, qui connaissent déjà certainement les dispositions régissant les domaines dont ils sont spécialistes. Au surplus, le droit actuel, en ce qui concerne la protection de l'environnement, est singulièrement fragmentaire et éparpillé: il est impossible d'en faire une synthèse utile. Il semble que les règles soient apparues ici au gré des circonstances, édictées plus quand un phénomène devenait spectaculaire que quand une réglementation était nécessaire. Cela explique l'hétérogénéité des dispositions juridiques sur l'environnement. Bien plus, l'«environnement» en tant que tel n'est pas, au stade actuel, un concept juridique: il se trouve défini différemment – et partiellement – dans un certain nombre de règles légales qui, chacune, visent non seulement une source de danger particulière (bruit des avions, déchets industriels et ménagers, radiations atomiques, déprédations individuelles, etc.), mais aussi tendent à protéger un bien déterminé (certaines plantes, certains animaux, sites, voisinages d'entreprises, eaux, etc.): une synthèse de ces règles serait vide de sens.
Un bref historique de l'évolution de la notion de «nature» trouvera néanmoins sa place dans l'exposé.

2. La notion de «nature» dans l'évolution du droit

La nature a longtemps été inconnue dans le droit: on ne pourrait guère citer que des prescriptions relatives à la santé et à l'hygiène. La législation industrielle était avant tout destinée – dans une mesure qu'on qualifierait aujourd'hui de toute relative – à la protection des travailleurs; on se préoccupait de la propreté des rues, parfois de la conservation des monuments. C'est d'ailleurs toujours autour de l'homme qu'est née la première protection de la nature, à la fin du siècle passé. Il s'agissait alors de ce qu'en allemand on nomme *Heitmatschutz* – le terme montre l'idée essentielle et ses limites. La nature est un patrimoine national qu'il importe de sauvegarder – mais non n'importe quelle nature. Le romantisme finissait alors que l'industrie et l'habitat envahissaient le pays: il fallait protéger les sites, c'est-à-dire la *beauté* de la nature (Rey, p. 14). La préoccupation essentielle était esthétique et affective, pour ne pas dire sentimentale: il fallait que le promeneur puisse encore rêver, solitaire. A cette époque, comme le disait Amiel, le paysage était un état d'âme, et la nature – du moins la belle nature – une image où l'homme pouvait se retrouver. On voit les limites d'une telle protection: il s'agissait d'une sorte d'«agriculture» de l'âme, le goût de la nature était la fine pointe de la culture de l'élite.
Ce n'est que très progressivement que l'évolution s'est faite, en même temps d'ailleurs que la culture de cette élite s'étalait sur toutes les classes sociales et que l'urbanisa-

tion concentrait les gens dans les villes (Hangartner, p. 238). La nature devenait lieu de détente, de repos, elle devenait l'endroit où la mécanique humaine se remontait, se réparait des épreuves du surpeuplement et du surtravail. C'est encore une conception actuelle, telle qu'elle s'exprime par exemple dans l'*arrêté fédéral* du 17 mars 1972 *instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire:*

> «Seront déclarées zones protégées...
> »*d)* des zones de détente à proximité des agglomérations ou dans les régions voisines» (art. 2).

Quelle qu'ait été la raison de la protection de l'environnement – l'une ou l'autre au cours de cette évolution – elle se marque par les mêmes effets: l'interdiction de construire et l'interdiction d'exploiter industriellement le site ainsi protégé. Gravières, mines, locatifs, villas, industries sont prohibés, mais non, en règle générale, les fermes: l'intégrité esthétique est sauvegardée, mais c'est la seule que le droit protège. L'évolution vers l'élargissement a pour seule conséquence que le droit jauge différemment l'intérêt à la protection d'un site selon sa distance à la ville. Est-il relativement éloigné d'une agglomération, sa beauté doit être particulière, en est-il proche, les exigences sont moindres. On trouve là l'idée de la fonction sociale de la nature dans la civilisation urbaine (ATF 91, t. 1, p. 336; Hangartner, p. 257).
Il faut construire les villes à la campagne, disait Alphonse Allais: le droit s'est efforcé de réaliser ce programme en protégeant près des villes une campagne qu'il n'aurait pas protégé ailleurs. L'extension sociale donnée à la protection de la nature se marque d'ailleurs aujourd'hui par son insertion – tout au moins partiellement – dans le cadre de l'aménagement du territoire (cf. *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur l'aménagement du territoire,* FF 1972, t. 1, p. 1495, et les articles 7 alinéa 3, 11, 16, 24 et 79 alinéa 2 lit. *a* du projet de loi, *ibid.,* p. 1523 sq.).
En même temps que la protection de l'esthétique et du repos, un autre motif s'est trouvé dans la rareté: des sites ont été protégés, dont la faune et la flore tendaient, en Suisse, à se raréfier, précisément, d'ailleurs, parce que les villes envahissaient la campagne (Hangartner, p. 236). A côté de tels sites, des espèces végétales et animales ont été placées sous la sauvegarde du droit. La cueillette de certaines fleurs est interdite. La chasse, la pêche sont limitées dans le temps et par espèce. Sauf quelques tentatives isolées (Schindler, p. 414 sq.; Zurbruegg, p. 313), ce n'est que depuis la fin de la guerre que l'idée de protéger la nature en tant que telle, comme l'ensemble du milieu où l'homme vit, s'est trouvée concrétisée dans quelques règles juridiques. Il ne s'agit plus alors de protéger telle partie de la nature – tel site, telle espèce – mais la nature dans sa totalité (Rey, p. 40). Le premier exemple à cet égard est la lutte contre la pollution des eaux. La Confédération a reçu en 1953 la compétence de légiférer en cette matière, et la première loi fédérale date du 16 mars 1955. Mais on trouve cette préoccupation générale ailleurs dans la législation. Ainsi, la *loi fédérale sur l'agriculture* du 3 octobre 1951 prévoit qu'il faut encourager les mesures destinées à la protection des cultures, notamment par la sauvegarde des animaux utiles (ichneumons, musaraignes, hérissons), cela pour empêcher l'emploi abusif d'insecticides et de fongicides – lesquels rompent l'équilibre biologique (*Message du Conseil fédéral,* FF 1951, t. 1, p. 235). Ainsi encore, selon la *loi fédérale sur le travail* du 13 mars 1964 (art. 6),

> «Pour protéger la vie et la santé des travailleurs et mettre le voisinage de l'entreprise à l'abri d'effets nuisibles ou incommodants, l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions d'exploitation de l'entreprise.»

Il est à noter que, de la même façon, la *loi fédérale sur la protection des eaux* de 1955 prévoyait (art. 2 al. 3) que, dans l'application de la loi,

> «il sera tenu compte des possibilités techniques, de la faculté d'auto-épuration des eaux et du pouvoir de filtration du sol; les charges financières et économiques seront également prises en considération, sauf s'il s'agit d'assurer la qualité de l'eau de consommation et de l'eau industrielle».

Si ces deux dispositions sont citées dans leurs textes, c'est afin de mettre en évidence que le droit restreignait dans deux directions identiques l'application des mesures de protection. D'une part, chacune d'elles prévoit que la charge financière ne doit pas être trop lourde: c'est l'adaptation aux conditions d'exploitation de l'entreprise. D'autre part, la protection de la nature se fait selon l'état de la technique: disposition dangereuse. Car la société

se déclare ainsi prête à admettre les nuisances que la technique actuelle ne permet pas d'éliminer, ou à l'élimination desquelles la technique ne s'intéresse pas. Autre exemple:

> «Les moteurs de propulsion et de travail ainsi que leurs dispositifs d'échappement doivent être construits et entretenus de manière à ne pas laisser s'échapper des substances nocives ou incommodantes au-delà de ce qui est inévitable en l'état actuel de la technique.» *(Ordonnance du Conseil fédéral* du 27 août 1969 *sur la construction et l'équipement des véhicules routiers.)*

Sur ces deux points, les idées ont quelque peu évolué. Très précisément, la disposition citée de la loi sur la protection des eaux de 1955 a été supprimée par la nouvelle loi sur le sujet du 8 octobre 1971; et cette suppression a été l'une des raisons déterminantes de l'élaboration de la nouvelle loi (*Message du Conseil fédéral,* FF 1970, t. 2, p. 443). On admet aujourd'hui – et le droit s'en fait l'écho – de plus en plus que la lutte pour la protection de l'environnement ne peut pas être subordonnée à des préoccupations d'économie (Schindler, p. 454) et qu'elle ne peut pas non plus attendre avec patience que des découvertes techniques se fassent. Ce changement dans les idées s'est manifesté également lors des discussions et des travaux qui ont précédé l'adoption le 6 juin 1971 d'un article 24 *septies* de la Constitution fédérale (adopté en votation populaire par 1 222 931 voix contre 96 359, ainsi que par tous les cantons) (Wegmann, p. 293 sq.). Cet article est ainsi rédigé:

> «La Confédération légifère sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes qui leur sont portées. En particulier, elle combat la pollution de l'air et le bruit.
> »L'exécution des prescriptions fédérales incombe aux cantons, à moins que la loi ne la réserve à la Confédération.»

Le 26 mai 1971, le Conseil fédéral avait d'ailleurs déjà créé un *Office de la protection de l'environnement,* rattaché au Département fédéral de l'intérieur. Cet office est chargé généralement de toutes les tâches relatives à la protection du milieu naturel; il reprend les fonctions du Service fédéral de la protection des eaux. Il s'agit notamment de préparer et d'exécuter la législation fédérale en cette matière, de surveiller l'exécution cantonale, de coordonner l'activité d'autres services de l'administration fédérale; il s'agit aussi d'informer le public, de participer aux travaux qui se dérouleraient sur le plan international, de donner des mandats de recherches (arrêté du Conseil fédéral du 26 mai 1971). On peut penser que la Confédération a ainsi l'outil administratif et les compétences nécessaires. Il faut encore qu'elle en fasse usage. D'après les travaux préparatoires, il semble que son attention se portera d'abord sur la pollution de l'air et la lutte contre le bruit: des lois fédérales devraient voir le jour dans un proche avenir (cf. *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971–1975,* FF 1972, t. 1, p. 1054). Des lois récentes, d'ailleurs, ou plutôt la modification récente de lois déjà existantes tiennent déjà compte de l'article 24 *septies.* La *loi sur la navigation aérienne* du 21 décembre 1948 a été modifiée en 1971 pour comprendre notamment une disposition (art. 12) permettant au Conseil fédéral d'arrêter

> «les prescriptions de police pour l'usage de l'espace atmosphérique, en particulier pour garantir la sécurité aérienne et pour combattre le bruit, la pollution de l'air et d'autres atteintes nuisibles ou incommodantes découlant de l'exploitation d'aéronefs».

Une ordonnance du Département fédéral des transports et communications et de l'énergie du 16 juillet 1971 a déjà limité le bruit des avions jusqu'à 5700 kg. notamment.

3. Les contraintes du système juridique suisse

311. La Suisse est un Etat fédératif, et, à ce titre, les compétences sont réparties sur deux échelons: celui de la Confédération et celui des cantons. Les cantons sont compétents dans toutes les matières qui, en vertu de la Constitution fédérale, ne relèvent pas de la Confédération. La règle signifie que, pour donner une attribution quelconque à l'Etat fédéral, il faut préalablement modifier la Constitution. Sur le plan non plus juridique, mais politique, ne sont en général attribuées à la Confédération que les tâches à la réalisation desquelles les forces et les ressources, parfois la volonté des cantons ne suffisent pas. En vertu d'une autre règle fondamentale de notre

système juridique, les modifications de la Constitution ne peuvent être introduites qu'à la double majorité du peuple et des cantons. L'ensemble de ces deux règles – fédéralisme et démocratie semi-directe – implique une certaine lenteur dans l'intervention étatique, lenteur qui, si elle favorise la réflexion, n'est pas toujours à la mesure de l'urgence des problèmes.

Il est vrai néanmoins que la première intervention de la Confédération en matière de protection de la nature date de 1877: c'est à cette époque que remonte la législation forestière, en vertu de laquelle l'aire des forêts, en Suisse, doit rester constante. Il s'agissait essentiellement de lutter contre les déboisements excessifs et leurs conséquences, de protéger les forêts qui

> «se trouvent dans le bassin de réception des torrents et celles qui, par leur situation, assurent protection contre les influences climatologiques nuisibles, les avalanches, les écarts considérables dans le régime des eaux» (*loi fédérale* du 11 octobre 1902 *concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts* art. 3).

Il n'y a pas eu, jusqu'à une date récente, d'autres attributions à la Confédération en matière d'environnement. Un certain nombre de lois cependant obligeaient les autorités fédérales à tenir compte des impératifs de la protection de la nature. C'est ainsi que la *loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques* du 21 décembre 1916 dispose que

> «la beauté des sites doit être ménagée. Elle doit être conservée intacte si un intérêt public majeur l'exige. Les usines ne doivent pas déparer ou doivent déparer le moins possible le paysage» (art. 22).

Les mêmes mots sont repris dans la *loi fédérale* du 20 juin 1930 *sur l'expropriation* (art. 9). Cet aspect de la protection de l'environnement – protection de la nature et des sites – est repris enfin dans l'article 24 *sexies* de la Constitution fédérale, adopté en 1962: la matière est laissée à la compétence cantonale, la Confédération, à côté d'autres compétences qui n'importent pas ici, pouvant subventionner les efforts entrepris et protéger par des mesures législatives la faune et la flore – ce qu'elle a fait dans la *loi* du 1er juillet 1966 *sur la protection de la nature et du paysage*.

Mais il est clair que, en cette matière, le transfert de compétences le plus important a eu lieu en 1953, lorsque la Confédération a reçu le droit de légiférer sur la protection des eaux. La disposition de l'article 24 *quater* de la Constitution fédérale prévoit que «l'exécution des dispositions prises est réservée aux cantons, sous la surveillance de la Confédération». La loi fédérale de 1955 consacre ce principe: il est caractéristique. Il ne manque pas de voix en Suisse pour s'élever contre toute nouvelle compétence fédérale, toute centralisation, en ce domaine comme en d'autres. On s'efforce d'en tenir compte en laissant aux cantons la responsabilité de l'exécution: la Confédération se contente alors d'en établir des lignes générales et de subventionner les mesures cantonales (Schindler, 429; Zurbruegg, p. 316; Rey, p. 190, 200). Ce mode de faire n'est parfois pas sans présenter des inconvénients. Le but d'une telle loi ne peut être atteint que si la Confédération ne fait qu'encourager les efforts cantonaux là où ils sont faits, sans pouvoir intervenir là où ils ne le sont pas; si elle ne coordonne pas efficacement les mesures prises; si les mesures d'exécution à prendre ne sont pas définies avec précision. Les lacunes de la loi fédérale sur la protection des eaux de 1955 à cet égard ont constitué l'une des raisons de son remplacement par celle de 1971 (cf. *Message du Conseil fédéral,* FF 1970, t. 2, p. 442, 448). Le problème du fédéralisme et de la répartition des compétences a également été abordé lors de la rédaction de l'article 24 *septies* sur la protection de l'homme et de son milieu naturel. Le constituant a été plus prudent: il n'a pas réservé l'exécution aux cantons, il a laissé au législateur le soin de répartir les attributions. Il ressort des travaux préparatoires que la ou les lois fédérales auront toute liberté, suivant le domaine sur lequel elles porteront, de laisser l'exécution aux cantons ou de la confier à la Confédération. Ce qui, à cet égard, a été déterminant, c'est que, d'une part, les atteintes nuisibles ou incommodantes visées par l'article 24 *septies* ne connaissent pas de frontières, que, par conséquent, les négligences d'un canton se feront sentir sur les territoires d'un autre; que, d'autre part, les moyens techniques à mettre en œuvre dépasseront souvent les ressources cantonales.

Pour l'instant, le Parlement n'est encore saisi d'aucun projet de loi qui soit fondé sur l'article 24 *septies*. Les autorités fédérales ont cependant déjà commencé leurs travaux avant l'adoption de cette disposition: une commission fédérale pour l'hygiène de l'air, devenue permanente en 1962, s'est déjà penchée sur les problèmes de pollution; elle a déposé deux rapports et préparé certaines directives (cf. *Directives du Département fédéral de l'intérieur* du 7 février 1972 *visant à limiter le dégagement de*

fumée de foyers domestiques et industriels, FF 1972, t. 1, p. 1083 sq.; du 7 février 1972 *visant à limiter le dégagement de fumée des usines pour l'incinération des ordures,* FF 1972, t. 1, p. 1090 sq.).

312. A l'intérieur même des cantons, les tâches étatiques sont dans certains cas exécutées par les communes: il y a, à ce niveau-là également, une certaine répartition des compétences. Il suffira ici de la mentionner. Peut-être convient-il cependant de relever que, en règle générale, les communes sont compétentes en matière de police des constructions et d'aménagement du territoire. Elles ont parfois compétence législative, parfois elles exécutent seulement les lois cantonales. C'est ainsi que la détermination des zones industrielles est du ressort de la commune, dans le cadre des plans d'extension. Il se pose dès aujourd'hui la question de la coordination des mesures communales en cette matière, et des moyens de collaboration intercommunale.

32. Outre la démocratie semi-directe et le fédéralisme, une autre caractéristique de l'ordre juridique suisse est ici fondamentale: la Suisse, comme les Etats de l'Europe occidentale en général, se qualifie comme un Etat de droit. Sous cette notion, on peut ranger d'abord le principe de la séparation des pouvoirs. L'une des conséquences de ce principe est que toutes les mesures étatiques prises à l'encontre des administrés et restreignant, de quelque façon que ce soit, leur liberté, doivent trouver leur fondement dans un acte du pouvoir législatif: c'est le principe dit de légalité. Mais surtout, la notion d'Etat de droit caractérise un système politique où les libertés individuelles et les droits constitutionnels des citoyens sont garantis. C'est l'Etat libéral tel qu'il est issu de la Révolution française et qu'il s'est développé au cours du XIXe siècle. L'Etat ne peut limiter l'autonomie individuelle et l'initiative privée que là où cela paraît nécessaire. Pour que cette condition soit remplie, il faut premièrement qu'un bien fondamental soit menacé, tel que la vie, la santé, les mœurs, etc.: ces biens communs fondamentaux, réunis dans la terminologie juridique sous le terme d'ordre public, sont, en quelque sorte, les exigences minimales de la vie sociale. A moins que le constituant n'en décide autrement, le droit ne peut limiter l'autonomie individuelle et l'initiative privée que si une raison d'ordre public le justifie. De telles mesures sont appelées mesures de police. En matière de garantie de la propriété, cependant, les possibilités d'intervention de l'Etat se mesurent plus largement selon le critère de l'intérêt public, lequel permet de diriger l'affectation de l'espace. Il est difficile de définir précisément le contenu de la notion d'ordre public, de même que celui de l'intérêt public: il varie dans le temps, de la façon que les conditions minimales de la vie sociale évoluent elles-mêmes sous la pression des circonstances; il y a une tendance très nette vers l'élargissement de l'ordre public et de l'intérêt public, dès lors que les hommes d'aujourd'hui ont des exigences plus grandes à l'égard de la société et que les conséquences d'une activité humaine quelconque peuvent être beaucoup plus néfastes que par le passé.

Il ne suffit pas, cependant, pour qu'une mesure étatique soit admissible dans l'ordre juridique libéral, qu'elle se justifie par l'ordre ou l'intérêt public: il faut encore que l'initiative privée ne soit pas en mesure, par ses seules ressources ou avec la collaboration de l'Etat, d'éliminer elle-même le risque ou le danger qu'il s'agit d'écarter. En d'autres mots, l'intervention autoritaire de l'Etat doit toujours rester subsidiaire à l'action spontanée des forces individuelles ou sociales agissant naturellement.

En matière de protection de l'environnement, l'intervention de l'Etat doit aussi respecter ces principes; car, le plus souvent, les mesures de protection porteront atteinte à des libertés individuelles. Si l'on interdit l'usage – par conséquent la fabrication et la vente – d'un quelconque produit industriel, la liberté du commerce et de l'industrie (article 31 de la Constitution fédérale) en sera limitée. Si l'on interdit de construire là où l'évacuation des eaux usées n'est pas aménagée de manière satisfaisante, la liberté du propriétaire (article 22 *ter* de la Constitution fédérale) est restreinte. Il en va de même si l'on met à la charge des administrés des obligations qui auront sans doute une grande importance financière pour ceux-ci: ainsi, la construction d'installations de filtrage, le remplacement de tel procédé de fabrication entraînant de trop fortes nuisances, la perception des taxes, etc. Ce n'est évidemment pas à dire que de telles mesures violent les libertés fondamentales et, par conséquent, ne seront pas valables. Mais leur validité est examinée au regard de ces principes. Elles ne seront admises que si elles sont nécessaires, c'est-à-dire si elles se justifient par l'ordre et l'intérêt public et si l'initiative privée paraît insuffisante à atteindre le même but. Cet examen sera fait soit par les autorités politiques, par exemple le législateur, spontanément, soit, dans certains cas, par le Tribunal fédéral, sur

le recours de la personne visée par la mesure restrictive. Pour être complet, il faut encore relever que les atteintes les plus graves à la garantie de la propriété – ainsi l'interdiction de bâtir sur un terrain qui se prête à la construction – ne sont valables en outre que contre indemnité.

4. Les moyens juridiques de la protection de l'environnement

Les moyens qu'offre le droit pour instituer une obligation et en sanctionner la violation sont très variés, en nombre et en efficacité. La classification suivante les illustrera d'exemples tirés de la législation suisse actuelle dans les domaines se rapportant à la protection de l'environnement. Il s'agit d'abord de distinguer entre les sources de ces moyens. Les premiers découlent du droit privé; une seconde catégorie se fonde sur le droit pénal; la dernière est propre au droit public.

41. Le droit privé régit essentiellement les rapports que peuvent nouer entre eux de simples particuliers; il prévoit à cet égard notamment certaines obligations générales, imposées à chacun. Si un justiciable viole l'une de ces obligations et que, ce faisant, il porte dommage à un autre justiciable, ce dernier peut en réclamer l'indemnisation devant les tribunaux ordinaires. L'institution de la responsabilité civile est ainsi résumée de manière techniquement approximative.
La protection assurée par ce moyen de droit privé en matière d'environnement est évidemment insuffisante. Tout d'abord, elle est peu pratique. Elle suppose en effet que la victime du dommage – le lésé – intente une action en justice. Elle peut y renoncer, auquel cas elle s'accommodera du dommage, dont les conséquences néfastes continueront à se faire sentir; bien plus, l'auteur du dommage pourra persévérer dans son activité. Si le lésé intente une action en justice, c'est qu'il ne recule pas devant les frais, la lenteur, les complications d'une procédure. Mais surtout, la protection de droit privé est peu efficace. Il est vrai que le droit privé oblige tout propriétaire foncier à «s'abstenir, dans l'exercice de son droit... de tout excès au détriment de la propriété du voisin» (art. 684 du Code civil); sont visées, par exemple, les émanations excessives de fumée, les trépidations. Le voisin lésé peut intenter action en cessation de troubles, pour que le propriétaire arrête son activité ou prenne les mesures propres à en éliminer les conséquences, et réclamer l'indemnisation du dommage causé. On voit que l'article 684 ne vise que les nuisances qui émanent d'un fond déterminé et portent atteinte à un voisin, ce qui en restreint singulièrement la portée ((Baeumlin, p. 111).
Si l'article 684 n'est pas applicable, il reste la responsabilité civile générale (art. 41 sq. du Code des obligations). Les règles en présentent cependant l'inconvénient, du point de vue de la protection de l'environnement, que seule la personne qui a commis une faute (intentionnelle ou par négligence) peut être rendue responsable d'un dommage – sous réserve de quelques exceptions (art. 58 du Code des obligations: la responsabilité du propriétaire d'ouvrage).
Il n'en reste pas moins que ces institutions ordinaires du droit privé, valables généralement, ont pu rendre quelques services (Schindler, p. 509). C'est ainsi qu'une commune a dû indemniser le dommage subi par un pisciculteur à la suite du déversement de cyanure de cuivre dans les eaux publiques (ATF 91, t. 2, p. 183). Mais toujours, le lésé comme l'auteur du dommage ne peuvent être que des personnes déterminées, non la société en général. Le régime ordinaire de droit privé est donc inefficace à assurer une protection satisfaisante du milieu naturel: le Conseil fédéral l'a reconnu dans le *Message* accompagnant le projet d'article 24 *septies* de la Constitution fédérale (FF 1970, t. 1, p. 781). Néanmoins, l'institution de la responsabilité civile conserve son utilité lorsqu'il s'agit de réclamer à une personne déterminée l'indemnisation d'un dommage défini. On ne peut cependant se contenter de la réglementation ordinaire, subordonnée à une faute de l'auteur du dommage. En effet, d'une part, étant donné la nature des dommages qui peuvent être causés et l'importance et la technicité des installations qui seront à l'origine des événements, il sera le plus souvent difficile d'établir l'existence d'une faute de quiconque; et même si on y réussissait, il arriverait le plus souvent que la personne en question n'exerce pas une fonction importante dans l'entreprise ou ne dispose évidemment pas des moyens financiers à la mesure de l'ampleur des dommages. D'autre part, ce seront fréquemment des accidents – dans la terminologie juridique des cas fortuits – dont la survenance est indépendante de toute faute: il y a un certain nombre de risques inhérents à certains types d'exploitation. Selon les règles générales, ce serait au lésé à en

supporter les conséquences. Il faut donc instituer un régime de responsabilités dérogeant au droit commun, c'est-à-dire indépendant de la faute (cf. *Message du Conseil fédéral,* FF 1970, t. 2, p. 476). C'est ce que fait par exemple la *loi sur la protection des eaux,* laquelle prévoit que:

> «celui dont l'entreprise ou les installations polluent les eaux, ou qui les pollue par ses actes ou ses omissions, est responsable du dommage qui en résulte. L'auteur du dommage est libéré de la responsabilité qui lui incombe s'il prouve que le dommage est dû à la force majeure ou à la faute grave du lésé ou d'un tiers» (art. 36, al. 1 et 2).

C'est donc là une responsabilité causale uniquement (cf. Oftinger, p. 101 sq.). Une réglementation analogue a été prise par la *loi fédérale* du 23 décembre 1959 *sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations* (art. 12 sq.).
L'importance des dommages sera souvent considérable: se pose alors la question de leur couverture. Alors que la loi fédérale précitée sur l'énergie atomique institue le régime de l'assurance responsabilité civile obligatoire, et même un fonds spécial pour dommages atomiques différés, la loi sur la protection des eaux a délégué au Conseil fédéral la compétence de déterminer les personnes qui devraient conclure une telle assurance: si la situation de ceux dont les installations peuvent créer des dommages d'origine atomique est relativement semblable, les cas de pollution des eaux trouvent leur cause dans des situations qui peuvent être extrêmement diverses (de grandes entreprises ou des exploitations agricoles, par exemple).

42. Les mesures pénales poursuivent évidemment d'abord un but de répression individuelle: le coupable est châtié. Mais, au-delà de ce but, le droit pénal a une fonction de prévention générale par la simple menace qu'il fait peser sur tous ceux qui seraient tentés d'enfreindre la loi.
Comme la réglementation générale du droit privé, les règles ordinaires du Code pénal ne contiennent que peu, voire point de dispositions protégeant l'environnement. On ne peut guère citer que le crime de contamination d'eau potable (art. 234). Il faut, ici aussi, se référer aux lois spéciales, qui ont souvent pris des dispositions pénales. La loi fédérale sur l'énergie atomique prévoit que celui qui aura libéré de l'énergie atomique ou perturbé l'exploitation d'une installation atomique dans l'intention de mettre en danger la vie, la santé des personnes ou des choses de grande valeur sera puni de la réclusion; s'il agit par négligence, la peine sera d'emprisonnement (cf. art. 29 sq.). La loi fédérale sur la protection des eaux a une réglementation détaillée également (art. 37 sq.); on peut remarquer qu'est passible des sanctions prévues par cette loi non seulement celui qui commet l'infraction, mais aussi le chef d'entreprise, l'employeur, etc., soit lorsque ces derniers, sachant que l'infraction allait être commise ou avait été commise, ne l'ont pas empêchée ou n'ont pas remédié à ses effets, bien qu'ils en aient eu la possibilité, soit que l'infraction doit être attribuée au fait qu'ils ne se sont pas acquittés de leur devoir de surveillance sur l'auteur. Les dispositions pénales de la loi sur la protection des eaux de 1971 ont été aggravées par rapport au régime de 1955, lequel prévoyait des peines trop légères ou dans l'application duquel les autorités montraient souvent trop de mansuétude (Aeppli, p. 150; Bendel, p. 50; Schindler, p. 502. *Message du Conseil fédéral,* FF 1970, t. 2, p. 479).
Sans doute les futures lois fédérales fondées sur l'article 24 *septies* de la Constitution comprendront-elles des dispositions sur la responsabilité civile et pénale analogues à celles dont l'essentiel vient d'être exposé.

43. Les mesures de la troisième catégorie sont fondées sur le droit public.

431. Elles impliquent une intervention de l'Etat, qui, dans la règle, a lieu d'office. S'appuyant sur son pouvoir de puissance publique, l'Etat peut en effet imposer aux particuliers des règles de conduite: ce sont alors des mesures contraignantes *(Polizeiverwaltung).* Mais l'activité positive même de l'Etat a aussi pour objet la protection de l'environnement *(Leistungsverwaltung).*

4311. Dans le cadre de la *Leistungsverwaltung*, les moyens employés sont très divers. La panoplie de la loi sur la protection des eaux en donne les exemples.
Les collectivités publiques construisent les stations d'épuration des eaux usées. Elles établissent de même le réseau des canalisations nécessaires, en suivant un plan directeur qu'elles auront élaboré (art. 17). Le plus souvent, ce sera aux communes ou aux associations de communes qu'incomberont ces tâches, avec l'aide financière du canton et de la Confédération (art. 33). Cette dernière a versé,

à ce titre, de 10 à 28 millions par an sous le régime de la loi de 1955; cette moyenne devrait augmenter sensiblement jusqu'à doubler sous l'empire de la nouvelle loi (*Message du Conseil fédéral,* FF 1970, t. 2, p. 471), afin d'accélérer le rythme de l'assainissement des eaux. Les cantons sont tenus d'organiser un service équipé de manière à pouvoir intervenir en cas d'accident (art. 5, al. 3); ils doivent délimiter les périmètres déterminant pour la protection des nappes souterraines, leur utilisation future et leur enrichissement artificiel (art. 29 sq.). Dans le domaine de la recherche, le rôle de l'Etat n'est pas moins important. La Confédération a créé un *Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux,* rattaché à l'Ecole polytechnique fédérale; elle peut subventionner des travaux de recherche, de même que la formation de personnel spécialisé (art. 34). L'Etat a enfin une mission d'information, laquelle incombe notamment à l'Office fédéral de la protection de l'environnement.

4312. Les mesures visant les administrés ne sont pas nécessairement contraignantes. On pourrait songer par exemple à accorder des avantages aux entreprises qui s'efforcent de tenir compte des impératifs de la lutte contre la pollution au-delà des obligations légales, soit par des subventions, soit par tout autre moyen (tel qu'un dégrèvement fiscal). Mais les mesures les plus efficaces sont celles qui ont une portée contraignante.
Tout d'abord, l'interdiction pure et simple d'une activité. Par exemple, dans le cadre d'un plan d'extension communal, des industries peuvent être forcées de s'établir dans une zone déterminée: il leur est donc interdit de s'installer ailleurs. Il s'agit ici d'une restriction à la garantie de la propriété. Ou bien un produit industriel peut être interdit: on se trouve en présence d'une limitation à la liberté du commerce et de l'industrie. En vertu de *la loi fédérale* du 1er juillet 1966 *sur la protection de la nature et du paysage,* certaines plantes ne peuvent être cueillies, transplantées, arrachées, vendues ni achetées: ainsi le lis martagon, l'ancolie des Alpes, le chardon bleu. Il est interdit aussi de tuer ou de capturer, par exemple, les fourmis rousses. Autre exemple d'interdiction: selon l'article 14 de la *loi sur la protection des eaux,*

> «il est interdit d'introduire ou de déposer directement ou indirectement dans les eaux toute matière solide, liquide ou gazeuse qui serait de nature à les polluer. Il est de même interdit de déposer hors des eaux toute matière qui risquerait de les polluer. Il est défendu d'éliminer des matières polluantes en les laissant s'infiltrer dans le sous-sol».

Au lieu d'interdire de manière générale, la loi peut n'interdire que partiellement, c'est-à-dire admettre l'activité en cause dans certaines limites: elle oblige dès lors à un certain comportement. Ainsi, selon l'article 486 de l'*ordonnance du Conseil fédéral réglant le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels,* dans sa version du 25 août 1971, «l'essence pour avion peut contenir du tétraéthyle de plomb, la teneur en plomb ne pouvant excéder 1,29 g. par litre». La *loi fédérale sur le commerce des toxiques,* du 21 mars 1969, qui vise la protection de l'homme et des animaux (*Message du Conseil fédéral,* FF 1968, t. 1, p. 1458), prévoit une liste des toxiques admis dans le commerce: les autres, *a contrario,* sont interdits. Certains usages sont interdits: par exemple, l'emploi du mercure et ses composés dans les algicides et les produits destinés au traitement des eaux, l'emploi de l'arsenic et ses composés dans les produits antiparasitaires; les récipients et emballages des toxiques doivent mentionner notamment leurs dangers et leur mode d'utilisation (cf. *ordonnance d'exécution* du 23 décembre 1971 *de la loi fédérale sur le commerce des toxiques; ordonnance* du 23 décembre 1971 *sur l'interdiction de substances toxiques*).
Certaines activités ne sont pas interdites, mais elles ne sont permises qu'avec l'autorisation de l'Etat. Il y a différents types d'autorisation, entre lesquels il n'est pas nécessaire de distinguer ici. Le plus important est celui des autorisations de police: l'autorisation est conférée lorsque l'administration a pu vérifier qu'aucune raison d'ordre public ne s'opposait à l'exercice de l'activité en cause.
Il en va ainsi de l'ouverture d'entreprises industrielles, conformément à la *loi sur le travail,* dont l'article 6, régissant les conditions de cette ouverture, a été cité plus haut. Une autorisation est aussi nécessaire pour la construction, l'exploitation d'installations atomiques, le transport, la remise, la réception et la détention de combustibles nucléaires et de résidus radioactifs (art. 4 de la loi fédérale sur l'énergie atomique). On sait qu'on ne peut chasser ni pêcher sans permis; on ne peut non plus défricher une forêt sans autorisation. Dans la plupart de ces cas, l'exigence de l'autorisation poursuit un même but; l'activité en cause présente un certain risque; l'ordre public pourrait être menacé. Il est donc nécessaire de la subordonner

à certaines conditions, qui garantiront que le risque est raisonnablement éliminé, ou, tout au moins, que ses conséquences sont nettement circonscrites. L'octroi d'une autorisation sera – selon la réglementation qui en institue l'obligation – subordonnée par exemple aux capacités techniques du requérant, à l'observation de normes de comportement, à des garanties ou à des prestations financières. Ainsi, en matière de constructions, selon la loi sur la protection des eaux, un permis de construire ne peut être délivré, dans le périmètre du plan directeur des égouts, que si le déversement des eaux usées dans les canalisations est assuré (art. 19); en dehors de ce périmètre, il n'est délivré que si «le requérant peut démontrer objectivement l'existence d'un besoin» et si «un système approprié d'évacuation et d'épuration des eaux» ou «un autre mode d'élimination approprié de ces eaux a été déterminé» (art. 20). Le risque de pollution est ainsi éliminé, et rien ne s'oppose plus, de ce point de vue, à ce que le propriétaire fasse usage de son droit de construire sur sa propriété.

Lorsque le titulaire de l'autorisation ne respecte pas les conditions auxquelles celle-ci a été accordée, des sanctions, pénales ou administratives, peuvent être prises contre lui.

D'autres mesures, de nature diverse, peuvent encore être citées. Les administrés qui retirent plus que d'autres un avantage des travaux de l'Etat sont souvent appelés à participer financièrement aux dépenses publiques en cause: les propriétaires de fonds dont les eaux sont épurées par une installation communale payent dans certains cantons une taxe, proportionnelle à la consommation d'eau ou à la valeur de l'immeuble (cf. ATF 94, t. 1, p. 270). La collectivité publique peut exproprier des particuliers pour disposer du terrain nécessaire à la construction d'une installation (art. 9 de la *loi sur la protection des eaux*). Tout propriétaire est tenu d'assurer libre accès aux équipements concernés par la protection des eaux, aux fins de contrôle (art. 6 de la même loi).

432. Lorsque l'autorité constate que l'ordre public est troublé ou menacé, qu'une obligation de droit public est violée, elle décide à l'égard de celui qui en est responsable un certain nombre de mesures. En principe, sa décision est dirigée contre le responsable – dans la terminologie juridique le perturbateur. L'administration – on le verra plus bas – ne peut prendre de mesures à l'égard de personnes qui ne sont pas des «perturbateurs» qu'en cas d'urgence, le trouble ou la menace ne pouvant être écarté autrement: ainsi, lorsque, à la suite d'un accident routier, le contenu d'un camion-citerne s'écoule sur le terrain d'un tiers, l'administration ne peut faire autrement que de pénétrer sur la propriété de ce tiers pour éliminer les dégâts (Bendel, p. 17). Mais, en principe, les décisions contraignantes concernant l'exécution forcée d'obligations que l'administré n'a pas respectées ne peuvent être dirigées que contre cette personne-là.

La première mesure d'exécution forcée est ce qu'on appelle l'exécution par équivalent ou par substitution: l'administration fait à la place de l'administré ce que celui-ci n'a pas fait, ou le fait exécuter par un tiers (Bendel, p. 29). Ainsi, elle fera bétonner une citerne à mazout que l'administré tarde à aménager; elle fera édifier une clôture autour d'une gravière, si, contrairement à ses obligations, l'exploitant de la gravière ne le fait pas, ce qui permet à des tiers d'y jeter toutes sortes de déchets polluants; elle fera vider la citerne perméable d'un administré qui s'y refuse; elle fera combler une gravière que son exploitant n'utilise plus. Dans tous ces cas, l'obligation que l'administré ne respecte pas n'est pas personnelle, c'est-à-dire que son but peut être atteint par n'importe qui, non seulement par la personne obligée. Peu importe qui comble la gravière, pourvu qu'elle le soit. Dans tous ces cas également, c'est l'administré responsable qui ne respecte pas l'obligation que la loi, ou, conformément à la loi, l'administration met à sa charge, qui supportera les frais de l'opération. Une autre mesure consiste en la contrainte directe: l'administration agit contre la personne ou, ici plus souvent, contre les biens du débiteur de l'obligation violée, et atteint ainsi le but visé par celle-ci. Quelques exemples: l'administration fait fermer l'entreprise qui, ne respectant pas la loi sur la protection des eaux, déverse directement ses eaux usées dans un cours d'eau; elle fait suspendre les travaux pour lesquels des précautions suffisantes ne sont pas prises; elle scelle des machines de telle manière qu'elles ne puissent plus être utilisées; elle interdit l'habitation d'une maison – au besoin elle évacue par la force ses habitants – si elle n'est pas raccordée à une canalisation d'égouts (Bendel, p. 42). Une troisième sorte de mesures consiste en l'ensemble des sanctions administratives, dont la plus connue est l'amende. Le retrait de l'autorisation accordée en est une autre: selon l'article 13 de la loi sur la protection des eaux, l'autorité cantonale peut exceptionnellement autoriser l'infiltration de matières polluantes dans le sous-sol, lorsque tout

danger de pollution est exclu; elle assortira cette autorisation de conditions, par exemple quant à la quantité; si ces conditions ne sont pas respectées, elle retirera l'autorisation (Bendel, p. 46).
En principe, toutes ces mesures doivent être précédées d'un avertissement: l'autorité invite l'administré à remplir ses obligations (Bendel, p. 20 sq., 31, 45), à défaut de quoi elle l'avertit qu'elle recourra à l'un ou à l'autre de ces moyens d'exécution. Elle lui fixera un délai convenable. Ce principe a évidemment des exceptions: tel est le cas lorsqu'il y a urgence. Autre exception: lorsqu'il est par avance certain que l'administré ne dispose ni des moyens juridiques, ni des moyens techniques pour exécuter l'obligation. Ainsi dans l'exemple suivant: le contenu d'une citerne à mazout s'était écoulé dans le sol; l'autorité a soupçonné que le mazout s'était infiltré dans le sous-sol des propriétés voisines et, de là, dans un cours d'eau souterrain. Le propriétaire de la citerne n'était techniquement pas en mesure de procéder aux forages et aux sondages nécessaires sur les fonds voisins, et il ne pouvait pas non plus exiger de leurs propriétaires qu'ils le laissent exécuter ces opérations: l'Etat, lui, pouvait le faire (ATF 91, t. 1, p. 295).

433. Les interventions de l'Etat constituent très souvent des restrictions aux libertés individuelles. Il en va en matière de protection de l'environnement comme en tout autre domaine: dès lors que l'Etat met à la charge des particuliers des obligations ou limite ou interdit certaines activités, les mesures qu'il dispose doivent obéir à des conditions précises. Peu importe qu'il s'agisse des obligations elles-mêmes ou des moyens de contrainte qui seront employés à l'encontre d'administrés récalcitrants. La première de ces règles – la plus importante dans un Etat démocratique – est celle de la légalité. On entend par là que toute obligation ou toute charge imposée à un administré doit être prévue dans une loi, au sens d'une règle générale et abstraite – exception faite des cas d'urgence. Il peut s'agir d'un acte du législatif ou d'une ordonnance de l'exécutif reposant sur une délégation du Parlement. Par exemple, il est nécessaire que la loi sur la pollution des eaux prévoie elle-même la possibilité de l'exécution par substitution (art. 7). La seconde de ces règles est que les restrictions à l'activité individuelle doivent être justifiées par un intérêt public; en matière de protection de l'environnement, l'existence d'un tel intérêt ne fait pas de doute. Troisièmement, l'Etat doit respecter le principe de la proportionnalité des mesures administratives; cette règle signifie non seulement que la mesure ordonnée doit être propre à atteindre le but d'intérêt public visé, mais surtout qu'elle ne doit pas être plus grave qu'il n'est nécessaire pour arriver au résultat escompté. C'est ainsi que, si la pollution des eaux dont une entreprise est responsable provient d'un secteur déterminé de cette entreprise, il ne sera pas permis de la fermer: il suffit en effet d'interdire l'activité polluante elle-même, les autres secteurs, si cela leur est possible, pouvant continuer leur activité. Toujours si cela est possible, le législateur n'interdira pas absolument une activité qui, en règle générale, présente des risques de pollution: il la soumettra à un régime d'autorisation, dont il fixera abstraitement les conditions; il appartiendra ensuite à l'administration d'apprécier dans les cas concrets si ces conditions sont réalisées et si l'autorisation requise doit être refusée ou accordée (cf. Bendel, p. 56).
On fait découler du principe de la proportionnalité la règle selon laquelle toute mesure – cas d'urgence réservés – doit être dirigée contre le perturbateur (Bendel, p. 13). Il importe de préciser cette notion. Soit la situation suivante: une société exploite une gravière au-dessus d'une nappe d'eau souterraine. Il s'est formé au fond de la gravière un étang. Bien qu'un écriteau bien visible l'interdît, des déchets de toutes sortes y étaient déversés par des inconnus, mettant en danger la pureté de l'eau souterraine. L'autorité cantonale décida que la société exploitante devait édifier à ses propres frais une barrière autour de la gravière, de manière à y rendre l'accès impossible aux tiers. La société recourut contre cette décision auprès du Tribunal fédéral, en invoquant qu'elle n'était pas perturbatrice, puisque la source du risque de pollution – les déchets jetés par des tiers – ne provenait pas d'elle. Le Tribunal fédéral la débouta (ATF 91, t. 1, p. 144). Il jugea qu'il était bien exact que le comportement de la société était, en soi, tout à fait licite, et que le comportement illicite était le fait de tiers inconnus dont elle ne pouvait répondre; mais qu'était un perturbateur, donc une personne contre qui des mesures administratives pouvaient être prises, non seulement celui qui viole des prescriptions ou des obligations de police, mais aussi celui qui, par un comportement tout à fait licite – ici l'exploitation d'une gravière – donnait l'occasion à des tiers de violer ces prescriptions et ces obligations: tel était bien le cas de la recourante. Est donc un perturbateur, non seulement – si l'on peut dire – celui qui succombe à la tentation, mais

aussi celui qui induit autrui en tentation, même si ce n'est qu'objectivement, en créant une situation propice.

Il existe encore d'autres règles auxquelles les interventions étatiques sont subordonnées, mais qui ont moins d'importance ici. Il suffira simplement de citer celles qui découlent de l'article 4 de la Constitution fédérale: l'interdiction de l'inégalité de traitement – l'Etat ne peut appliquer deux poids deux mesures – et l'interdiction de l'arbitraire – l'Etat ne peut intervenir pour des motifs tout à fait étrangers à la situation objective réelle.

5. Conclusion

Ce sont, non pas les règles matérielles actuelles sur la protection de l'environnement, mais les conditions auxquelles de telles règles – dont quelques exemples ont été donnés – peuvent être prises, qui ont été décrites et analysées schématiquement ici, de même que les exigences juridiques de leur application. Il n'appartient pas au juriste de dire si les règles existantes sont suffisantes, ni quelles règles nouvelles seraient nécessaires; c'est au scientifique à donner le contenu des normes à établir, et à indiquer si le contenu des normes actuelles n'assure pas une protection suffisante. En revanche, il semble au juriste que le système juridique actuel fournit un arsenal de moyens suffisants. Qu'on comprenne bien: cela ne signifie pas que le législateur ait effectivement employé ces moyens, mais seulement qu'ils sont réellement à sa disposition. Le reste est affaire de volonté politique. A étudier les travaux qui ont précédé l'adoption de l'article 24 *septies* de la Constitution, il apparaît que cette volonté se manifeste. Si des obstacles se dressent, ce ne sont pas des obstacles du système juridique, mais des obstacles politiques, tels que la résistance de groupes de pression économiques ou le refus de l'opinion publique de consentir aux sacrifices collectifs et individuels indispensables.

Pierre Moor,
professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Lausanne

Bibliographie sommaire

Documents officiels

Arrêts du Tribunal fédéral suisse, Recueil officiel, Lausanne (abrégé: ATF).

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la paysannerie, du 19 janvier 1951, *Feuille fédérale* (abrégé: FF), Berne, 1951, t. 1, p. 141 sq.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi fédérale sur le commerce des toxiques (loi sur les toxiques), du 22 mai 1968, *FF*, 1968, t. 1, p. 1457 sq.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à l'insertion dans la Constitution d'un article 24 *septies* sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, du 6 mai 1970, *FF*, 1970, t. 1, p. 781, sq.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une nouvelle loi sur la protection des eaux, du 26 août 1970, *FF*, 1970, t. 2, p. 429 sq.

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971–1975, *FF*, 1972, t. 1, p. 1021 sq.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur l'aménagement du territoire, du 31 mai 1972, *FF*, 1972, t. 1, p. 1441 sq.

Ouvrages et articles

AEPPLI H, Verstärkter Gewässerschutz mit Mitteln des Strafrechts. *Schweizerische Juristen-Zeitung – Revue suisse de jurisprudence*, Zurich, 1963 (59), p. 145–155.

BAEUMLIN R. Privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Immissionsschutz. *Rechtliche Probleme des Bauens, Berner Tage für die juristische Praxis*, Stämpfli, Berne, 1969, p. 107–129.

BENDEL F. *Rechtsfragen des Gewässerschutzes in der Schweiz*, Stämpfli, Berne, 1970.

HANGARTNER Y. Rechtsgrundlagen des Naturschutzes. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, Zurich, 1971 (72), p. 233–239, 257–268.

OFTINGER K. Haftpflicht wegen Verunreinigung eines Gewässers. Die Haftpflichtbestimmung des neuen Gewässerschutzgesetzes. *Schweizerische Juristen-Zeitung – Revue suisse de jurisprudence*, Zurich, 1972 (68), p. 101–109.

REY H. *Rechtlicher Biosphärenschutz und Privateigentum. Versuch einer Stellungnahme zu einem gesetzgeberischen Problem unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage im Kanton Aargau*, Thèse Zurich, Schulthess, Zurich, 1970.

SCHINDLER D. Rechtsfragen des Gewässerschutzes in der Schweiz. *Zeitschrift für schweizerisches Recht – Revue de droit suisse*, Bâle, 1965 (84), t. 2, p. 379–541.

WEGMANN K. Der Umweltschutz als Aufgabe von Verfassung und Gesetz. *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins – Revue de la Société des juristes bernois*, 1971 (107), p. 289–310.

ZURBRUEGG H. Aspects juridiques du régime des eaux en Suisse. *Zeitschrift für schweizerisches Recht – Revue de droit suisse,* Bâle, 1965 (84), t. 2, p. 201–377.

Association pour le développement du droit mondial. *La défense de l'homme contre les pollutions. Air – bruit – eau. Colloque de Royan*, Pédone, Paris, 1970.