Zeitschrift: Heimatschutz = Patrimoine
Herausgeber: Schweizer Heimatschutz
Band: 76 (1981)
Heft: 5-fr

Artikel: La loi sur la protection de l'environnement [dossier]
Autor: Winzeler, Tobias / Boerlin, Max / Kölz, Alfred
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-174951

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: 07.01.2026

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

L'histoire de la LPE:

Tantôt en avant, tantôt en arrière

Par leur minceur, les prescriptions concrètes du projet de loi sur la protection de l'environnement (octobre 1979) compromettent l'efficacité de cette protection. Cela alors que le projet de 1973, d'une conception beaucoup plus large, couvrait un domaine bien plus important. Pourquoi cette marche arrière? Pour quelles raisons la Confédération a-t-elle réduit toujours davantage le mandat de grande envergure dont les citoyens l'avaient chargée?

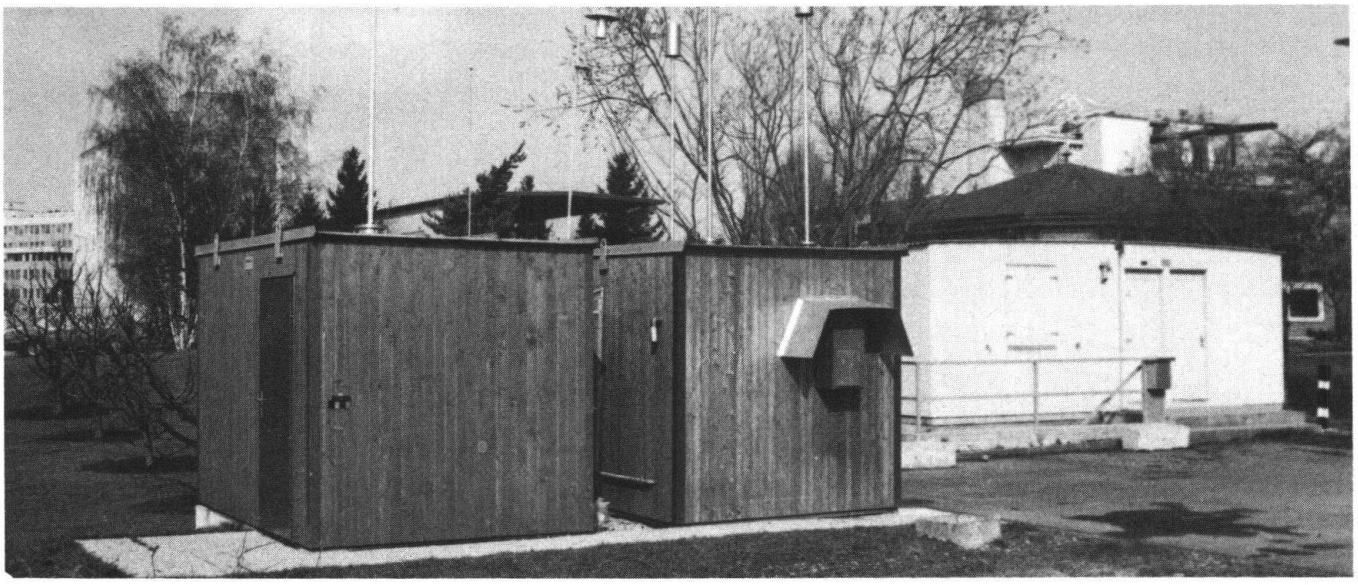
Les circonstances furent rarement aussi favorables à la protection de l'environnement qu'en 1971. Les spécialistes étaient unanimes à penser que les nuisances, pour l'homme et son environnement naturel, ne pouvaient plus continuer à s'aggraver. L'économie était florissante et pouvait contribuer, grâce à l'exploitation abusive de la nature qui avait sévi jusqu'alors, à assumer une part des frais nécessaires à la protection de l'environnement. Des citoyens de plus en plus nombreux commençaient à se demander s'il était possible de poursuivre le même train de vie. Et lors du scrutin fédéral du 6 juin 1971, le souverain exprima sa conviction qu'un changement s'imposait dans la politique menée jusqu'alors en matière d'environnement: *le nouvel article 24 septies de la Constitution* était accepté par 1 222 931 voix contre 96 359. Les citoyens donnaient ainsi à la Confédération le large mandat d'élaborer des prescriptions sur la protection de l'homme et de son environnement naturel contre les nuisances dommageables ou pénibles. Le fait que l'article 24 septies impose à la Confédération la charge particulière de combattre le bruit et la pollution de l'air ne change rien à l'importance de ce mandat: cette adjonction s'explique par la genèse du nouvel article constitutionnel, ce couble problème, non encore résolu, constituant la raison la plus immédiate de la révision.

Cette ambiance très positive fit son effet sur les hommes politiques influents. Le 8 octobre 1971, les Chambres fédérales approuvaient la nouvelle *loi sur la protection des eaux,* mettant ainsi un terme aux vaines tentatives de modifier l'ancienne loi de 1955. Dans le même temps, l'administration fédérale fut submergée par un flot de motions, postulats, interpellations et questions témoignant de la préoccupation des députés de faire enfin un pas en avant en matière de protection de l'environnement. Un autre élément encore, dont l'importance est reconnue par une large fraction de l'opinion, joua son rôle: il y avait à la tête du Département de l'intérieur un conseiller fédéral ayant pour habitude d'empoigner immédiatement les tâches qu'on lui confiait, et qui avait le don de se familiariser rapidement avec des matières complexes. Toutes les conditions étaient donc réunies pour que le projet de loi fût élaboré au rythme légendaire de M. Tschudi.

Protection partielle: pas une solution

Remplissant le mandat qui lui avait été confié, le conseiller national *Schürmann* présenta à fin 1971, à l'Office fédéral de la protection de l'environnement (OFPE), le premier projet de loi sur la protection de l'environnement (LPE). Ce texte, qualifié d'avant-projet par son auteur, servit de base de discussion à une petite commission d'experts, qui acheva ses travaux le 19 janvier 1973 et soumit un deuxième avant-projet au Département de l'intérieur. Parallèlement à ce travail législatif, l'OFPE élaborait une conception générale de la protection de l'environnement.

Le conseiller fédéral Tschudi admit qu'une politique partielle de protection, telle qu'on l'avait menée jusqu'alors, ne constituait pas une bonne solution des problèmes en suspens. Les prescriptions sur le bruit et la pollution de l'air dispersées dans la législation sur le trafic routier, la navigation aérienne et le travail, notamment, ne permettaient pas de se donner une vue d'ensemble et de définir des objectifs communs, permettant à leur tour de fixer des critères uniformes pour limiter les diverses nuisances. Par la suite, la *commission d'experts* extraparlementaire nommée par le Département de l'intérieur reçut le mandat de remanier et d'affiner l'avant-projet susmentionné, qui se fondait dans une large mesure sur la conception générale de l'OFPE. Cette commission, comprenant 44 membres et présidée par le *conseiller national Schürmann,* termina son travail en décembre 1973 et présenta au chef du Département un projet de loi relativement complet.



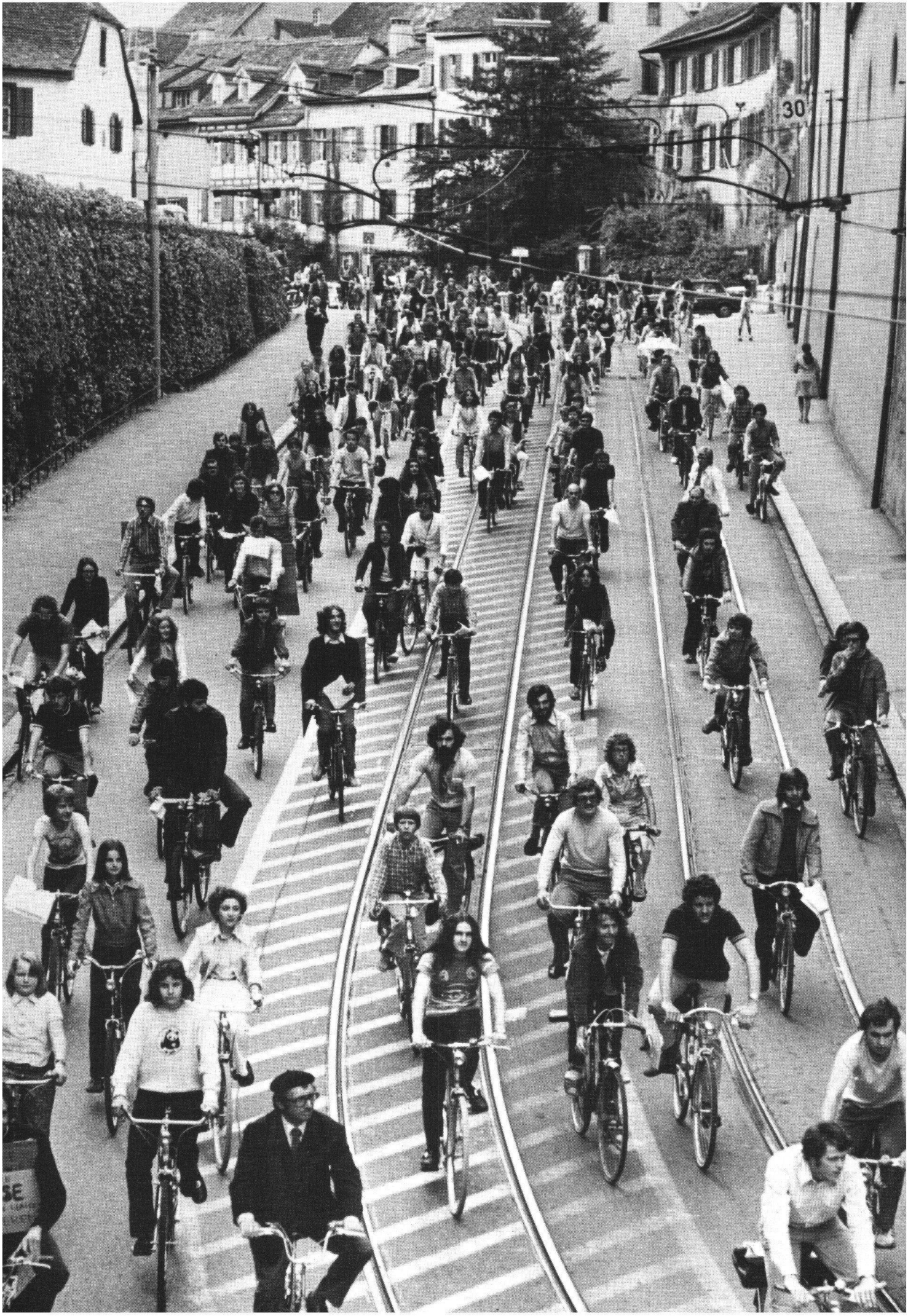
Le projet de loi sur la protection de l'environnement d'octobre 1979, contrairement aux versions précédentes, se limite aux domaines de l'hygiène de l'air, du bruit, des substances dangereuses et des déchets. En installant un réseau d'observation, la Confédération a pris en main le contrôle de la pollution atmosphérique en divers points du pays.

Protection seulement en temps de prospérité?

On peut certes diverger d'opinion sur la qualité juridico-technique du projet Schürmann, mais on doit admettre comme positif le fait que la majorité de la commission ait reconnu l'importance des problèmes d'environnement et se soit prononcée en faveur de leur solution. Elle n'avait pas seulement pris en considération les secteurs particuliers de la *pureté de l'air,* de la *lutte contre le bruit* et du *traitement des déchets,* mais aussi la protection du *sol* et d'autres éléments nécessaires à la vie. En plus d'un contrôle plus strict des substances nuisibles, il y avait celui des empiètements de la technique dans le milieu naturel. Tout un chapitre s'occupait aussi des principes matériels de la *protection de l'environnement bâti;* un autre chapitre était consacré à l'introduction de «taxes à affectation spéciale».

Le terrain était donc bien préparé sur le plan politique, et le moment de passer à l'action semblait favorable aux milieux intéressés. Le premier choc pétrolier, en 1973, et le refroidissement du climat économique qu'il provoqua, firent passer de plus en plus à l'arrière-plan, tant dans la population que chez les autorités, les problèmes toujours pendants de protection de l'environnement. De la part de citoyens amenés à trembler pour leur emploi, cette réaction est compréhensible; mais chez les membres des autorités, qui ne sont pas exposées à des pressions économiques comparables, on aurait vraiment pu s'attendre à une plus grande largeur de vues, concernant la solution de problèmes d'environnement à longue échéance. Le successeur du conseiller fédéral Tschudi se laissa rapidement gagner par l'opinion dominante du Conseil fédéral, selon laquelle on ne peut s'occuper de protection de l'environnement qu'en période de haute conjoncture. Chaussé des grandes bottes de son prédécesseur, *M. Hürlimann* ordonna une première halte, afin d'examiner la situation. Sous l'égide du Département de l'intérieur, les secrétariats généraux des autres Départements intéressés dressèrent un questionnaire qui devait être joint au projet Schürmann. Les questions posées portaient sur les problèmes de *proportionnalité,* de *compatibilité financière et économique,* et aussi d'*application.* La façon dont ces questions étaient posées était suffisamment suggestive pour mettre en doute la justification de nombreuses et importantes dispositions. Et l'on renonçait purement et simplement, dans cette liste, aux questions dont les réponses auraient pu légitimer la nécessité de mesures concrètes. Dans la circulaire d'accompagnement adressée le 5 juin 1974 aux Cantons et aux milieux intéressés, le Conseil fédéral et le Département de l'intérieur se distançaient assez manifestement du projet Schürmann, dont le «caractère insolite» devait être rendu d'autant plus frappant qu'il n'était pas soumis à la procédure de consultation ordinaire, mais à une «procédure de prise de position»

Au début des années soixante-dix, les circonstances semblaient favorables à la protection de l'environnement: l'article constitutionnel venait d'être accepté à une forte majorité, et les dimanches sans voitures parurent marquer un tournant. Mais quand l'initiative de Berthoud en vint au stade parlementaire, il ne resta plus grand-chose de cette impression (photo Keystone).


30

créée pour la circonstance. On comprend aisément, dans ces conditions, que le projet n'ait pas été accueilli très chaudement par la plupart de ceux à qui il était soumis. Le *rejet, programmé à l'avance,* devint réalité et constitua un prétexte bienvenu de repousser une fois de plus à l'arrière-plan la politique de protection de l'environnement.

Du projet à l'esquisse

Selon des informations de presse du 17 juillet 1975, L'OFPE recevait du Département de l'intérieur le mandat de reprendre tout le dossier, divisé en secteurs partiels, et compte tenu des réponses reçues. Pour garantir le nouveau rythme de travail, on adjoignit à l'OFPE un professeur de droit public – le quatrième, au demeurant, appelé à instruire les experts en l'espace de quatre ans. Vingt mois après réception des derniers questionnaires en retour, on présenta aux Cantons, et deux mois plus tard aux organisations intéressées, les principes d'une nouvelle loi. Son champ d'application était fortement réduit et ne concernait plus que la *pollution de l'air,* la *lutte contre le bruit,* les *substances nuisibles* et les *déchets.* L'application de la loi ne devait pas entraîner un important engagement de personnel supplémentaire, ni aucune subvention substantielle.

Lorsque Cantons et associations économiques eurent approuvé ce mini-programme, quatre ans s'étaient écoulés depuis le début de la «procédure de prise de position» sur le *projet Fleiner-Hürlimann.* Plus encore que la sévère critique des organisations de protection de l'environnement, la satisfaction à peine dissimulée des associations touchées donnait une juste idée des «qualités» du projet de loi. Le recul, par rapport à l'état des connaissances à ce moment-là, était si éclatant, que le conseiller fédéral Hürlimann lui-même se vit tenu de faire de nouveau quelques pas en avant dans certains domaines. Bien que ce maigre projet de février 1978 ait reçu quelques modestes améliorations, on ne peut se dissimuler que ces travaux de plus huit années aboutissent à une simple loi-alibi. Le projet du 31 octobre 1979, qu'une commission du Conseil national est en train d'examiner, est très éloigné des principes de 1976. Ses insuffisantes prescriptions matérielles risquent fort d'être encore affaiblies par des lacunes dans l'application. Et surtout, le fait que le projet ne contient que de rares dispositions directement applicables présente le danger que pour les dispositions d'application également, le tempo adopté jusqu'ici – petits pas par petits pas, tantôt en avant, plus souvent encore en arrière – puisse être maintenu.

Tobias Winzeler, avocat

Le rapport coût-profit

De plus grosses dépenses se justifient

Les frais d'une protection raisonnable de l'environnement peuvent non seulement être supportés, mais être aussi la source d'économies. En outre, ces mesures ne sont pas seulement dans l'intérêt direct de l'environnement du fait de la diminution des nuisances, elles peuvent aussi contribuer, indirectement, à diminuer le nombre des cas de maladie. – Selon le message qui accompagne le projet de loi sur la protection de l'environnement, il en coûtera de 300 à 1700 millions de francs à l'économie suisse.

D'après les plus récentes évaluations, les dépenses annuelles de protection de l'environnement, en ce qui concerne les *frais d'exploitation et d'investissement* privés et publics, pourraient sans trop de difficulté dépasser les trois milliards de francs, ce qui équivaut à peu près à 2,1% du produit social brut. D'autre part, *l'ensemble des dommages* qui subsisteront néanmoins pour l'environnement coûteront eux aussi plus de trois milliards de francs; cela correspond à peu près au total des recettes fiscales du canton de Zurich, ou des dépenses sociales de la Confédération.

Les avantages l'emportent

La *nouvelle loi sur la protection de l'environnement* (message du 31 octobre 1979) devra être suivie de mesures d'application concrètes avant qu'on puisse apprécier sa portée. En attendant, selon le message, on estime que l'économie suisse devra dépenser de 300 à 1700 millions de francs environ pour les secteurs partiels réglementés par la loi: pollution de l'air, bruit, déchets et substances dangereuses. Les mesures contribueront d'ailleurs à amoindrir les dégâts dans l'environnement, de sorte que là aussi l'effet inflationniste sera limité. En ce qui concerne enfin la politique de l'emploi, on peut escompter un développement de la branche économique de l'environnement, qui représente aujourd'hui déjà quelque 35000 emplois.

Ces sommaires prévisions sur les effets de la nouvelle loi se présentent sous la forme d'une *analyse du rapport coût-profit.* Du même point de vue, les

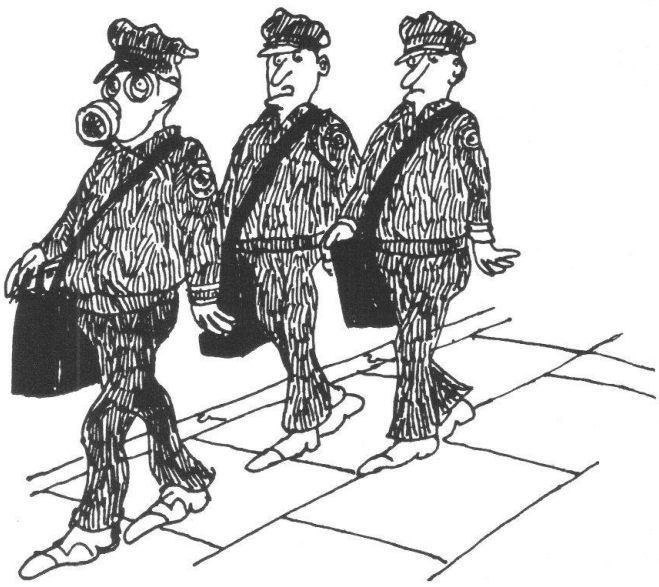
dépenses de protection de l'environnement pour les Etats de l'OCDE sont évaluées entre 1 et 2% du produit social brut, mais les dommages causés à l'environnement, en revanche, de 3 à 5%. Une augmentation des dépenses de protection apparaît donc justifiée.

En voyant les choses de plus près, on distingue dans la politique de protection de l'environnement trois «générations» de mesures, que l'on retrouve partiellement aussi dans le nouveau projet de loi:

– *Dans une première phase, on cherchait avant tout à prendre des mesures propres à faire diminuer les nuisances existantes;*

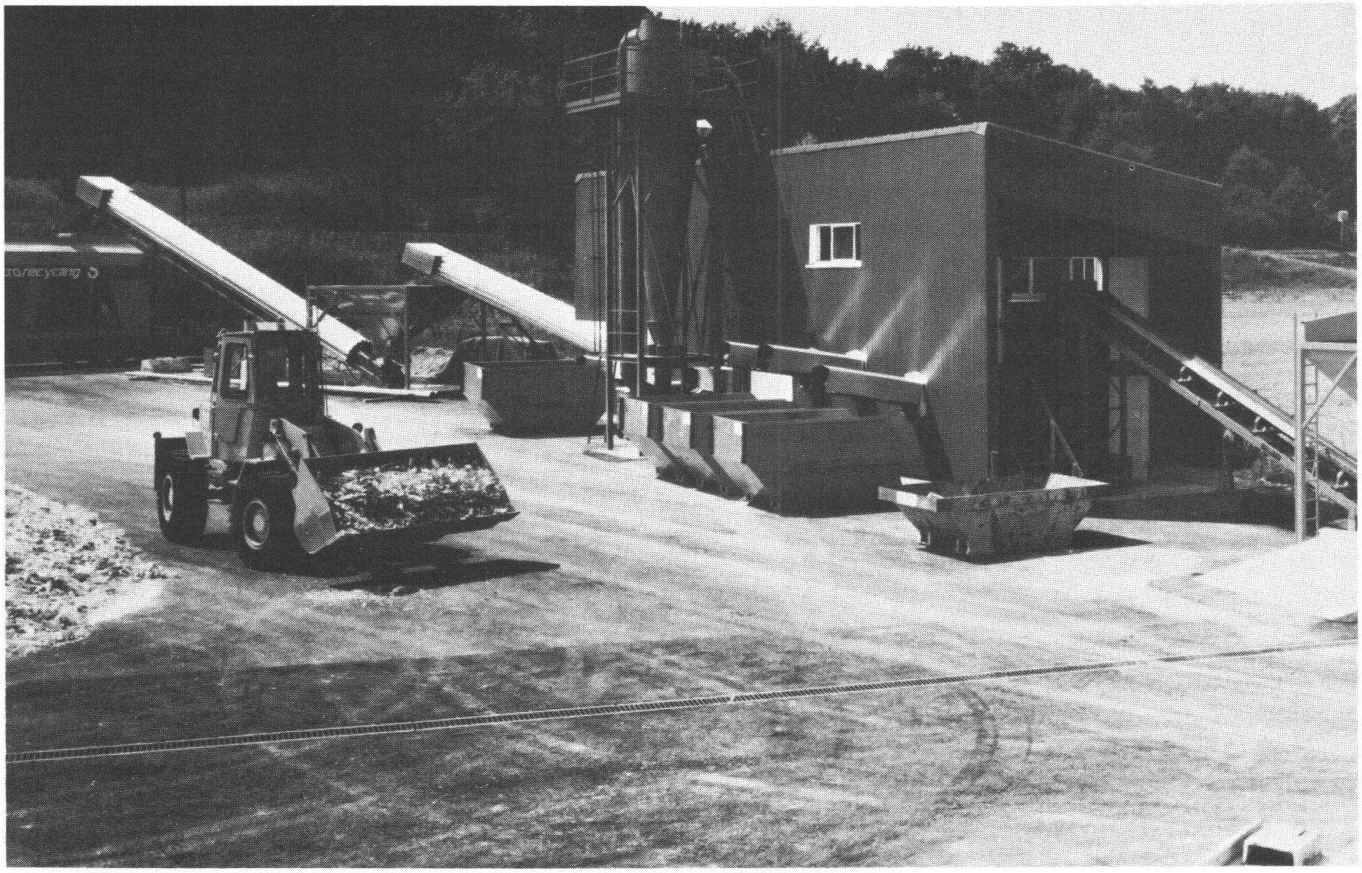
– *La deuxième étape s'oriente, à l'enseigne de l'«écodéveloppement», vers une intégration plus accentuée dans la vie économique et sociale, et prend en considération l'importance économique de la branche de l'environnement; on renforce le rôle de la participation dans le processus de décision, notamment par l'examen du degré de compatibilité avec l'environnement;*

– *Enfin, des signes se manifestent d'une troisième forme de politique qui, au-delà des mesures de protection et des décisions à longue échéance, cherche les éléments destructeurs de l'environnement dans le comportement humain et les habitudes sociales: selon cette conception, un changement du mode de vie et une nouvelle forme de croissance suffiraient à ménager l'environnement.*



«Aujourd'hui, Jean fait de nouveau sa distribution dans le quartier industriel» (tiré du «Nebelspalter»).

La récupération du verre témoigne d'une certaine prise de conscience relative à l'environnement: alors qu'en 1973 on ne comptait en Suisse que 1,9 kg de verre par personne, ce chiffre était passé à 12,8 kg en 1980 (photo Vetro-Recycling).



Les frais sont supportables

Au centre du projet de loi, on trouve des prescriptions (1) sur la protection contre les nuisances (pollution de l'air, bruit, trépidations et radiations), (2) sur les substances dangereuses pour l'environnement et (3) sur les déchets. L'évaluation directe du coût de ces mesures traditionnelles amène à la conclusion que les *frais d'une protection raisonnable sont parfaitement supportables;* la charge supplémentaire peut d'ailleurs poser de véritables problèmes structurels aux entreprises petites et moyennes de certaines branches (par exemple l'industrie des vernis et couleurs, celle du papier et de la cellulose, celle de la galvanisation).

Il est rarement question, dans les débats publics, des économies réalisables grâce à la protection de l'environnement, notamment par le recyclage. Une série d'exemples français et allemands montrent par exemple qu'une partie importante des dépenses privées, pour l'amélioration du processus de production, implique certes une élévation du capital, mais aboutit à des *diminutions de coût* dans d'autres domaines. Pour la Suisse, une série semblable de cas fait malheureusement défaut, et l'on se trouve en présence, à cet égard, d'une sorte d'«état de nécessité».

Plus rares encore sont les considérations sur le *profit apporté par les mesures de protection de l'environnement;* il s'agit en particulier de la diminution des maladies et des pertes de salaires au sein de la population, de la diminution des dégâts matériels, et de ce qui ménage l'attrait touristique d'une région et plus encore. On connaît assez, à cet égard, la difficulté qu'il y a à quantifier, ou à évaluer en numéraire, certaines catégories d'atteintes à l'environnement; les courageuses tentatives faites jusqu'à présent à l'OCDE, et exceptionnellement en Suisse par certains bureaux de recherche, trouvent leur justification dans l'obligation où l'on se trouve d'opposer aux évaluations du coût de la protection une évaluation non moins complète du coût des dégâts. Il n'y a d'ailleurs pas besoin d'être économiste pour imaginer, dans cette question des ordres de grandeurs, qu'une réduction, ou du moins une stabilisation des dommages causés à l'environnement, entraîne forcément, quelque part dans le circuit économique, d'importantes économies.

Etudier un programme de développement

Le seul examen des dégâts évités conduit déjà au-delà du cadre des effets directs des mesures de protection. Et si l'on procède de façon analogue en matière de frais d'investissement et d'exploitation, on est inévitablement amené à s'interroger sur les effets exercés en matière d'emploi, et de compter avec le développement d'une branche économique de l'environnement. Une telle considération conduit – c'est la deuxième étape susmentionnée – à une *politique active de l'environnement,* qui, au-delà du financement par subventions et avec le concours de «taxes à affectation spéciale», peut aussi être *au service de l'économie.* Avec cet élargissement du champ d'action, va de pair l'introduction d'un instrument préventif: *l'examen du degré de compatibilité avec l'environnement.* A l'économie, il apportera une plus grande sécurité juridique au moment de décider d'importants investissements; au public en général, il offrira la possibilité d'une participation. La commission Biel procède actuellement à un large examen du degré de compatibilité avec l'environnement de 6 tronçons de routes nationales; mais il s'agit de l'examen de projets partiels; il faut aller plus loin, en prévoyant un tel examen pour des programmes de développement. C'est alors seulement que la politique de l'environnement conduira à une nouvelle forme de la politique de développement, c'est-à-dire à l'«écodéveloppement». A cet égard, il est particulièrement important que notre pays, avec le programme national de recherche «Développement socio-économique et vulnérabilité écologique en région de montagne», participe au programme interdisciplinaire de recherche de l'UNESCO: «L'homme et la biosphère» (MAB); les quatre régions testées sont, on le sait, Aletsch, Davos, Grindelwald et le pays d'Enhaut.

Croissance sans nouveaux dommages

L'«écodéveloppement» est donc une croissance qualitative, c'est-à-dire un accroissement de valeur économique qui ne modifie pas l'effet sur l'environnement. On est de plus en plus convaincu que cette croissance qualitative peut certes être encouragée par des institutions socio-économiques appropriées, mais doit surtout être favorisée par les objectifs et le comportement de la population. Peut-être sera-t-il permis de fixer, à l'intention d'une partie de la jeunesse actuelle et de façon plus générale de certains milieux de consommateurs, des priorités dans cette direction. Il est en tout cas certains qu'en divers domaines, comme l'éducation, la formation et l'information, des efforts devront être entrepris parallèlement à la nouvelle loi sur la protection de l'environnement. *Max Boerlin*

La conscience de l'environnement en Suisse

Maigres semailles, mauvaise récolte

Les politiciens, les économistes, et même les hommes de science mal inspirés, ne sont pas seuls responsables de l'état de notre environnement: le simple citoyen lui-même ne peut plus, aujourd'hui, recourir au système du bouc émissaire pour rejeter sur autrui sa part de responsabilité dans les souillures ou le massacre de l'environnement. – Mais dans quelle mesure est-il prêt à payer de sa personne en faveur de ce dernier? Et s'il ne l'est pas, pourquoi? Quelles sont les raisons de son comportement actuel? Que peut-il, que peuvent les hommes politiques et les autorités, que pouvons-nous tous ensemble modifier à l'état où se trouve l'environnement?

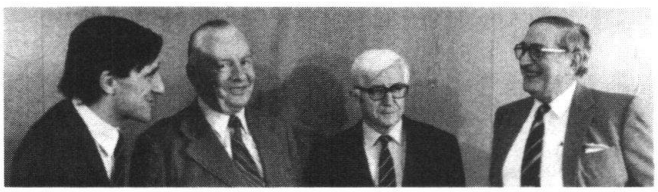
Pour répondre à ces questions, la *Ligue du patrimoine national* a interrogé Mme *Ursula Mauch,* conseillère nationale et membre de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur la protection de l'environnement; M. *Georg Iselin,* porte-parole de l'Office fédéral de la protection de l'environnement; M. *Werner Spillmann,* secrétaire général de la Société suisse pour la protection du milieu vital; et M. *Andreas Giger,* sociologue et collaborateur du projet d'étude du Fonds national de la recherche sur les citoyens actifs.

Fossé entre le savoir et le faire

La tendance générale, à l'Est comme à l'Ouest, est de laisser à nos après-venants le soin de sauver l'environnement de la destruction, en vertu du principe: «Après moi le déluge». Sur ce qui se passe en U.R.S.S., par exemple, on est fort mal renseigné. Aux E.-U., on sait au moins ce qui se passe, mais ce n'est pas plus rassurant: le président Reagan va jusqu'à abolir des dispositions légales de protection prises par son prédécesseur. Fâcheux exemple pour l'Occident! Mais qu'en est-il en Suisse?

Mme Mauch: «La majorité des électeurs, en Suisse, reste de l'avis qu'on peut renoncer à la protection de l'environnement si elle pose des problèmes politiques ou financiers. Et les élus sont un fidèle miroir de cette opinion.» La politique dite réaliste repousse la question à beaucoup plus tard, et les problèmes de la vie quotidienne ont la priorité dans l'immédiat. Pour Mme Mauch, *le grand changement de mentalité n'a pas encore commencé:* «La conscience de l'environnement, en Suisse, n'a qu'à peine germé – même si une évolution se dessine dans les jeunes générations.» M. A. Giger suit de près cette évolution: «Des statistiques montrent que des personnes jeunes, bien formées et d'esprit ouvert ont une meilleure conscience de l'environnement que des personnes âgées, moins bien formées et d'esprit plus conservateur. Mais que la protection de l'environnement soit une chose sérieuse entre à peine en considération pour le moment. M. W. Spillmann souligne la différence entre la *sensibilisation* et la *conscience:* ce n'est pas la même chose. «Beaucoup de gens ne remarquent que quelque chose ne va pas en matière d'environnement que lorsqu'ils sont directement touchés. Par exemple, si l'on place un dépôt d'ordures tout près de leur maison de vacances.» M. Iselin approfondit cette idée: «La passive conscience de l'environnement –

Les ravages du fluor dans les abricotiers valaisans. Le principe de la responsabilité causale, inscrit dans le projet de loi, doit faire supporter aux auteurs des dommages les frais qu'ils occasionnent. Cela pour empêcher que les entreprises industrielles ne puissent produire aux dépens de l'environnement (photo Keystone).



Problèmes de l'application des lois concernant l'environnement: le Conseil fédéral a d'abord promis pour le début de 1982 un renforcement des normes sur les gaz d'échappement; maintenant, les nouvelles mesures sont reportées à 1986. Mais même contre ces normes remises à plus tard, une nouvelle résistance s'organise chez les professionnels de l'automobile: M. Walter Frey, importateur; M. Rudolf Etter, ancien conseiller national et président de l'Union suisse des arts et métiers; M. Robert Rivier, président de l'Union des professionnels de l'automobile; et M. Robert Braunschweig, président de l'Association des importateurs suisses d'automobiles (photo Keystone).

c'est-à-dire les connaissances relatives à ce qui le menace et aux interdépendances d'un système complexe – est relativement développée. Mais la conscience active est insuffisante. Ce que l'on sait des menaces existantes est toujours mis à l'arrière-plan au bénéfice des problèmes plus personnels et immédiats. On est fort peu enclin aussi à réviser son train de vie et toutes ses habitudes de consommateur.» En d'autres termes: la *conscience* que l'on a des menaces sur l'environnement n'entraîne pas par elle-même à *l'action.*

D'autres «Seveso» sont-ils nécessaires?

En 1979, une proportion de 46% de la population suisse estimait *inadmissible* l'état de notre environnement. Après la catastrophe chimique de Seveso, ce chiffre s'accrut encore. Depuis, on en est revenu au trantran quotidien. Aussi M. Iselin se pose-t-il la question: «Faudra-t-il en arriver au point où l'un des lacs du Plateau sera complètement mort? Où la pollution de l'air de nos grandes villes rendra des quartiers entiers inhabitables? Faudra-t-il cela pour que nous ne remettions pas la chose à plus tard?»

Une autre enquête a montré que pour 71% de la population, en 1980, la protection de l'environnement était *le problème le plus urgent.* L'approvisionnement en énergie, la lutte contre la drogue et la prévoyance-vieillesse n'arrivaient qu'après. 86% de la population souhaitaient même une protection de l'environnement renforcée – dans la mesure, toutefois, où cela ne devait pas entraîner des *inconvénients d'ordre financier.* Dès qu'on demande des sacrifices, l'enthousiasme tombe à 47%. La disposition de chacun à s'engager véritablement en faveur de l'environnement est donc nettement moins marquée que ne le donne d'abord à penser son «oui». Il n'est d'accord pour agir que si l'on n'exige pas plus de lui, en fait de renoncements, que la moyenne de ce qu'on demande à ses concitoyens. Il ne veut surtout pas être un «outsider» social. Il ne rechigne pas, par exemple, au ramassage du verre et du papier d'alu; ce recyclage est déjà bien ancré dans les esprits. «Mais quand une prise de conscience de l'environnement représente une atteinte à la liberté personnelle – ainsi, le renoncement à l'auto –, le zèle est tout de suite beaucoup moins vif», affirme M. Giger.

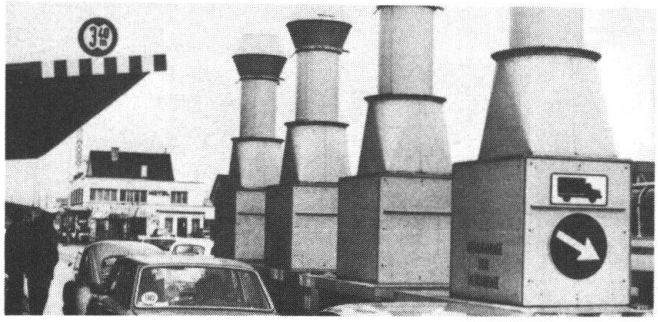
Les tabous d'inspiration écologique

La conscience déficiente de l'environnement a déjà un long passé. M. Spillmann cite la Bible: en commandant à l'homme de se soumettre la nature, elle lui donne une sorte de chèque en blanc pour l'exploitation de ses ressources. D'autres cultures ont derrière elles une conception beaucoup plus avisée du rapport entre l'homme et son environnement: «Les interdictions et tabous des Indiens d'Amérique avaient le plus souvent une raison écologique. Cela a eu pour effet que ces cultures sont restées pendant des siècles écologiquement stables.» C'étaient souvent des missionnaires chrétiens – comme au Moyen Age allemand – qui voulaient prouver aux habitants, en leur faisant détruire leurs forêts, qu'aucun dieu ne les punissait de ces abattages.

M. Giger évoque les conceptions orientales qui, par leur unitarisme, offrent la meilleure base d'une prise de conscience en faveur de l'environnement: seul un *système de pensée* permet d'établir d'harmonieux rapports entre l'homme et son milieu. Aussi une telle prise de conscience n'est-elle pas un élément isolé, une attitude à part, mais fait partie d'un ensemble, d'une conception générale de la vie.

Ces opinions montrent que l'industrialisation et

La protection de l'environnement est une tâche de longue haleine et qui doit prendre le mal à sa racine. Les mesures fragmentaires – telle que la protection des douaniers contre les gaz d'échappement, ici à la frontière germano-suisse – sont peu utiles; les gaz, aspirés dans une cheminée, sont simplement rejetés un peu plus haut: cela ne change rien à leur action générale sur l'environnement (photo WW-Archiv).



ses suites ne peuvent être considérées comme *l'origine* première des atteintes à l'environnement. Les raisons profondes de ces dernières existaient préalablement, et l'industrialisation n'est qu'une conséquence de certaines conceptions. Elle en est le symptôme le plus manifeste, le plus négatif. Mais la croyance au progrès qui va de pair avec elle n'est guère entamée: l'expansion reste l'atout maître. Le besoin des possessions matérielles est tout aussi évident. Ce n'est que dans les générations d'après-guerre que commence à se manifester une prise de conscience en faveur de l'environnement: «Les post-matérialistes définissent de nouveaux besoins. Ils mettent au premier plan la conservation de la nature et du paysage, la créativité, la liberté d'opinion et les besoins sociaux. Ils rejettent les besoins des générations d'avant la guerre: sécurité, stabilité, ordre et tranquillité», estime M. Giger.

La stabilité pourrait être une bonne base

La population suisse vit aujourd'hui, sauf rares exceptions, dans la sécurité matérielle. Tous les besoins de l'existence sont satisfaits. La situation économique et politique paraît devoir rester stable. On pourrait croire que ce «coussin dans le dos» serait une base de départ idéale pour passer à une active protection de l'environnement. Ce n'est malheureusement que *théorique.* Le contraire est même fréquent. «La Suisse utilise très insuffisamment son immense chance de faire davantage pour l'environnement grâce à sa stabilité économique», estime M. Iselin. Et M. Spillmann enchaîne: «La peur de perdre ce que l'on a suscite un comportement immobiliste. Une mentalité dominée unilatéralement par l'économie commande l'évolution de notre société.»

La *relation de l'homme avec la nature* en pâtit également, parce qu'il la réduit sans cesse et l'éloigne de sa vie quotidienne, que ce soit par des corrections de cours d'eau déclarées indispensables, par des machines qui enlèvent les feuilles mortes sur les routes, ou par une climatisation par laquelle l'homme veut échapper au froid et au chaud. On ne demande plus à la nature que ce qui est agréable: la promenade du week-end au soleil, la neige en montagne, la baignade dans l'eau fraîche. L'homme ne laisse plus la nature être elle-même – comment pourrait-il encore la «sentir»?

Où est le plus grand renoncement?

La nature n'a pas la possibilité de réparer à bref délai les dégâts que l'homme lui fait subir. Souvent, ces dégâts ne se font sentir qu'après des décennies. La situation n'a donc rien d'alarmant pour la génération présente. Et pourtant, déclare

Près d'Illnau-Effretikon (ZH), des collégiens et des membres de la police évacuent une montagne de déchets. La prise de conscience relative à l'état de l'environnement doit susciter la volonté de passer à l'action – c'est-à-dire à la protection de cet environnement (photo WW-Archiv).

M. Spillmann, «l'histoire montre que tous les êtres qui n'ont pu se conformer aux lois naturelles finissent par en mourir. Et si l'homme continue de se comporter comme il le fait aujourd'hui, il sciera la branche sur laquelle il est assis.» Si donc l'homme veut survivre, il lui faut *modifier sa façon de vivre,* prêter plus d'attention à son environnement. Quelles en sont les conditions? «Quand je dis, estime Mme Mauch, que nous devons mettre un frein à notre façon de vivre, ce renoncement n'est nullement comparable à ce qu'est le renoncement à un environnement sain. Sur le plan politique, cela signifie que l'exigence d'un comportement favorable à l'environnement devra s'imposer à tous les secteurs de la politique. Actuellement, les *intérêts particuliers* passent toujours avant l'intérêt général. S'engager en faveur d'une prise de conscience plus profonde équivaut donc à combattre sur de nombreux fronts: non seulement dans le domaine économique, mais aussi sur le plan scolaire, et auprès de chaque citoyen. C'est une action qui commence par celle de chacun. Mais nous en sommes encore loin; car, ce qui est approuvé sur le plan politique est souvent diamétralement opposé à la protection de l'environnement.» Les électeurs n'acceptent le plus souvent que ce qui sert à brève échéance leurs intérêts. Pourtant, aucune campagne électorale n'est exempte de «quelques gouttes de verdure», comme le remarque M. Giger. Mais ce n'est que trop souvent pour la façade.

L'insuffisante prise de conscience du citoyen, M. Giger se l'explique par la distance entre sa connaissance et son comportement: «Nous nous mettons nous-mêmes trop peu en question, bien que ni les informations ni les possibilités ne fassent défaut. Le nombre de ceux qui le font augmente néanmoins. Ces citoyens actifs s'organisent souvent en groupes. Avec d'autres organisations spé-

Suite à la page 17

Application de la législation sur la protection de l'environnement

Droit de recours, mais aussi participation

Pour que la législation sur la protection de l'environnement soit appliquée efficacement, il ne faut pas seulement donner un droit de recours aux organisations de protection, mais aussi les faire participer à la planification des constructions et installations. – Ces vœux étant en grande partie satisfaits par le projet de loi, et celle-ci devant être appliquée sous une forme fédéraliste, son mode d'application peut en principe être approuvé. Il subsiste néanmoins une grave lacune.

La certitude d'une application efficace de la législation existante et à venir sur la protection de l'environnement doit être l'objectif de toute association intéressée. Application signifie: transposition dans la réalité sociale des buts et des mesures contenus dans les lois et ordonnances. Ce n'est donc rien d'autre, pour s'exprimer sommairement, que la *mise en valeur de l'intérêt général face aux intérêts privés.* L'organe chargé d'opérer cette transposition, c'est l'Etat, qui doit dès lors toucher aux intérêts privés et – en surmontant le cas échéant des résistances – imposer les mesures commandées par l'intérêt général. Ce qui le place devant une série de problèmes, dont trois seront mis en relief ci-après.

Le conflit des intérêts

Pour prendre des mesures propres à vaincre les résistances, il ne faut rien de moins – pour s'exprimer comme *Max Weber* – que la puissance. Sans puissance, une efficace application des lois n'est pas possible, même si les bases légales, en soi, sont suffisantes. Notre Etat dispose-t-il réellement des moyens suffisants pour faire triompher l'intérêt général en matière de protection de l'environnement? On peut en douter, quand bien même on en est aujourd'hui à réclamer «moins d'Etat». On ne saurait oublier, en particulier, qu'en dépit de certains correctifs, nous avons un *régime libéral.* Il nous a apporté, d'une part, beaucoup de libertés auxquelles nous ne voudrions pas renoncer, mais il a aussi facilité la création de puissants groupes économiques. Ces grandes organisations disposent d'une puissance de fait devant laquelle l'autorité de l'Etat doit souvent capituler. Rappelons à ce sujet qu'au début du XIXe siècle déjà, les spécialistes de droit public de la droite conservatrice, dans leur critique du libéralisme, avaient formulé un net avertissement devant le risque de voir «l'Etat dépouillé de sa puissance». Cet avertissement eut peu d'effet, et l'on en est arrivé à une concentration économique telle que l'Etat libéral, en beaucoup de domaines, manque de la puissance nécessaire au triomphe de l'intérêt général; même dans les cas où l'opinion publique serait favorable aux mesures à prendre. De plus, notre système de protection juridique, conformément à l'esprit libéral, est presque exclusivement au bénéfice de *l'individu.* Celui-ci dispose aujourd'hui de toute une gamme de possibilités procédurières pour la défense de ses intérêts privés. Pour peu qu'elle soit exploitée à fond, elle peut faire échec à la mise en vigueur d'une mesure de protection de l'environnement.

Or, la notion d'«individu» inclut aussi, selon la doctrine traditionnelle, les personnes morales, nom qui recouvre souvent de très puissantes sociétés anonymes. Le risque d'un comportement hostile à l'environnement, de leur part, est important, car personne n'y assume seul une pleine responsabilité personnelle et politique. En cas de contestation, l'administration chargée de l'application des lois a souvent peu de chose à opposer à ces organisations privées; elle, qui devrait faire triompher l'intérêt général, se voit contrée par une force économique disposant de toutes les armes juridiques. Cette dernière met ses intérêts au premier plan et les fait valoir unilatéralement, alors que l'administration, au contraire, est tenue à une certaine objectivité que lui impose sa légitimité démocratique. D'où un latent *déséquilibre des intérêts en présence,* dont pâtit l'application de la législation sur la protection de l'environnement.

Pour une pleine égalité des droits

Il y a deux façons de résoudre ce problème. Le premier consisterait en un Etat tout-puissant auquel il serait difficile de s'opposer. L'administration aurait ainsi les moyens d'agir efficacement, même à l'égard de puissants intérêts privés. Méthode certainement efficace – mais à laquelle s'oppose le mot d'ordre «moins d'Etat»: les défenseurs de l'environnement ne souhaitent pas un totalitarisme

écologique, de même qu'ils rejettent le totalitarisme technique.
La meilleure façon de résoudre ce problème, qui se pose dans tous les pays industrialisés, est à mon avis la *méthode libérale* – dans la mesure où les forces de la société ont la faculté d'intervenir dans le débat. Cela signifie que les organisations de protection de l'environnement doivent pouvoir, en tant que telles, prendre pleinement part à l'application des lois. On parle communément, à propos de la faculté pour des organismes privés de défendre l'intérêt général, du *droit de recours* octroyé aux associations à but idéal. Mais il faut souligner que leur participation à la procédure est encore bien plus importante. Cela leur permet de faire valoir leurs avis *avant l'exécution,* c'est-à-dire au stade de la planification des constructions et installations, ce qui est plus efficace que d'engager des procès. Aussi l'admission d'organisations privées comme représentantes de l'intérêt général est-elle la solution la plus prometteuse (et la plus libérale) pour améliorer l'application de la législation.
Ce qui n'exclut naturellement pas la *nécessité* d'une «égalité des armes»: seul l'octroi du droit de recours aux associations de protection de l'environnement donne la garantie que les règles juridiques existantes et à venir seront correctement appliquées. L'Etat est ainsi déchargé jusqu'à un certain point de cette sauvegarde de l'intérêt public, et se trouve plus libre de prendre des décisions concrètes en tant que «pouvoir neutre».

Centralisation ou fédéralisme?

Deuxième problème. Nous avons jusqu'ici parlé de l'«Etat» en tant qu'organe responsable de l'application des lois. Mais qu'entendre par là? La Commune, le Canton ou la Confédération? C'est la question cruciale: à quel échelon le droit sur la protection de l'environnement doit-il être appliqué? On sait que le projet de loi en question part de l'idée que pour l'essentiel la *Confédération* énonce les règles, les *Cantons* étant compétents pour les *appliquer.* Le législateur s'est donc conformé au principe fédéraliste. Aussitôt la question se pose: une application centralisée ne serait-elle pas préférable? Il y a ici deux aspects à considérer. Du *point de vue politique,* la Suisse reste marquée par le fédéralisme. On assiste même – en partie sous l'influence des doctrines écologiques – à une véritable renaissance de ce fédéralisme, parallèlement à une certaine tendance à la décentralisation. Si, en plus de la législation, on voulait encore centraliser son application, on susciterait très certainement une réaction fédéraliste de la part des personnes concernées.
Du *point de vue de la psychologie sociale,* il faut considérer que des décisions désagréables sont mieux acceptées lorsqu'elles émanent d'un gouvernement et d'une administration que l'on connaît, et dont on se sent responsable, que d'une bureaucratie lointaine et anonyme. Et les organisations de protection se contrediraient elles-mêmes si, d'un côté, elles réclamaient des organes d'application centralisés, alors que de l'autre elles luttent contre les grandes concentrations technocratiques.
Si la conception générale de l'application de la future loi peut donc être approuvée en principe, il faut néanmoins mettre en relief une grave lacune. La prise de conscience en faveur de l'environnement est extrêmement diverse selon les régions de notre pays. Aussi un correctif légal du principe fédéraliste est-il indispensable. Le projet de loi ne prévoit cependant aucun moyen efficace qui permettrait à la Confédération d'intervenir contre des dispositions ou des décisions cantonales défavora-

Lueur d'espoir

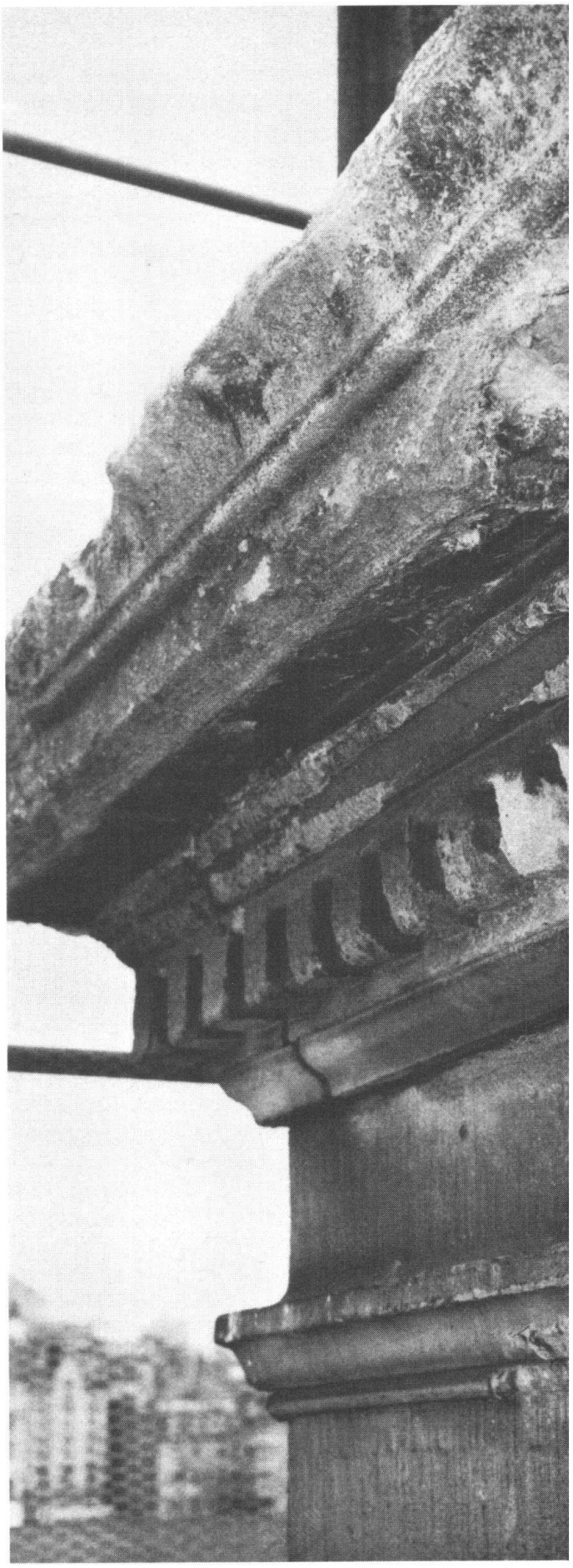
La commission du Conseil national chargée de l'examen du projet de loi sur la protection de l'environnement a donné suite, lors de sa 10e séance, à la proposition du Conseil fédéral d'inscrire dans la loi un droit de recours pour les associations. D'après les déclarations du Département de l'intérieur, il a été précisé à ce sujet que ce droit était également valable dans le domaine cantonal. Mais ne peuvent être nanties de ce droit que les organisations de protection de l'environnement qui, au moment du recours, existent depuis dix ans au moins.
La commission a décidé d'autre part d'introduire un droit de recours général pour les autorités, et d'octroyer au Département de l'intérieur la compétence d'utiliser les moyens juridiques aussi bien cantonaux que fédéraux contre des mesures cantonales, dans le cadre de la loi sur la protection de l'environnement et de ses ordonnances d'exécution.
Autre innovation par rapport au projet: sur la base des travaux préparatoires d'une sous-commission, la commission a décidé d'introduire dans la loi une responsabilité civile pour les possesseurs d'installations, d'outillage et de matériaux qui constituent une menace particulière pour l'environnement. Lors de la discussion sur les dispositions pénales, la conception dominante a été que les pénalités prévues devaient être accentuées dans les cas de préméditation et de négligence.

bles à l'environnement. Il manque en particulier un droit de recours de l'Office fédéral de la protection de l'environnement contre des décisions cantonales de première ou de deuxième instance, comme l'ont demandé les organisations de protection. Si le projet devient loi dans sa forme actuelle, la Confédération ne disposera que d'un droit d'intervention contre les décisions cantonales de *dernière instance* – ce qui est tout à fait insuffisant. Il faut donc exiger, comme solution minimale, que le législateur confère au Conseil fédéral la possibilité d'introduire le droit de recours souhaité par voie d'ordonnance.

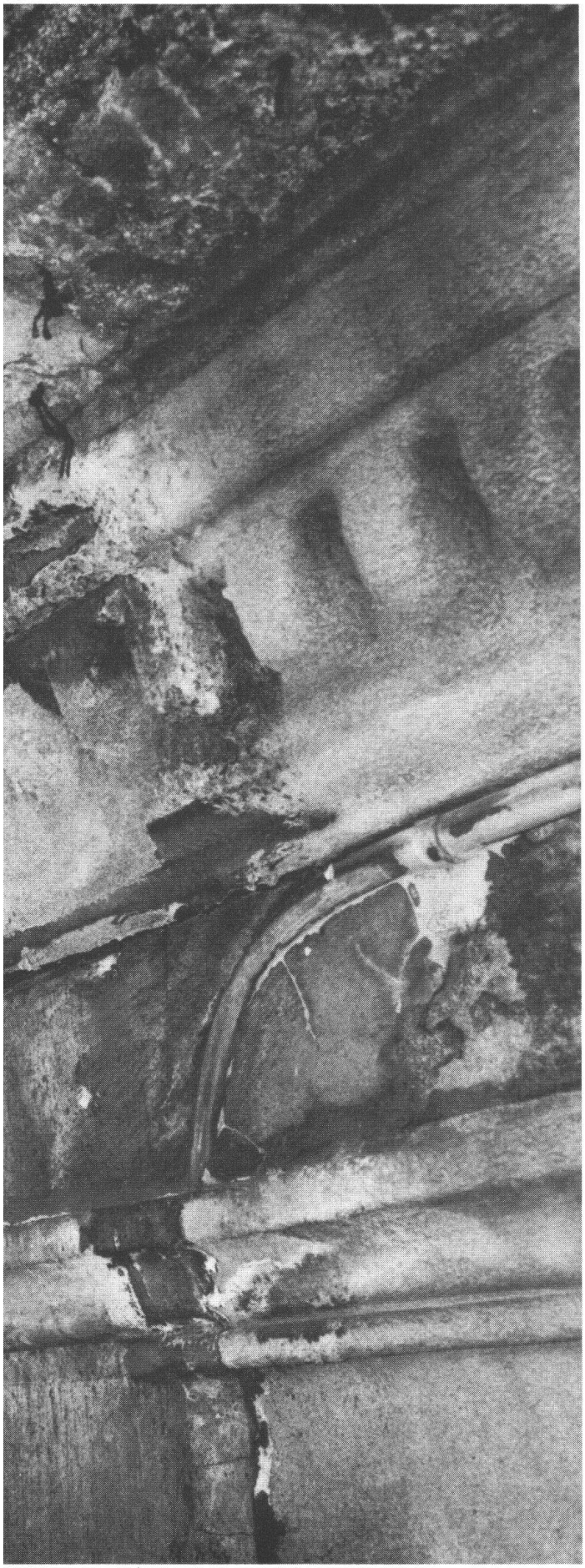
Pousser l'administration à agir

Venons-en au troisième point. Une application de la loi n'est possible que si s'exerce une pression constante de l'opinion publique. Une loi n'est jamais précise et détaillée au point que toutes les décisions essentielles puissent être prévues. Il reste bien plutôt à l'administration qui l'applique une *grande marge de manœuvre dans l'application du droit,* dont elle peut faire usage de diverses manières. Aussi chaque citoyen doit-il être sensibilisé aux atteintes nouvelles à l'environnement, à tel point que l'administration soit incitée à l'action sous la pression du public. A défaut, elle a une tendance marquée, en démocratie, à se tenir précautionneusement et confortablement dans le «juste milieu». Veillons à ce qu'elle en vienne à une notion toute différente de ce qui est «juste»; ne serait-ce que pour assurer ses arrières, elle en tirera les conséquences logiques! Une opinion publique sensibilisée est d'ailleurs la meilleure garantie que l'individu, lui aussi, fera tout pour éviter des dommages à l'environnement, dont la protection n'est pas seulement la tâche des grands de l'économie, mais aussi de chacun de nous, dans la vie de tous les jours. *Professeur Alfred Kölz, Dr jur.*

Note de la rédaction: cet article reproduit en substance un exposé présenté à la journée d'information organisée par la Société suisse pour la protection du milieu vital à l'occasion de son dixième anniversaire.



Les émanations de soufre sont en bonne partie responsables de la dégradation de vénérables monuments de grès. Les gaz émis par les chauffages et les usines rongent aujourd'hui la pierre en quelques décennies, alors que naguère elle résistait pendant des siècles.



Avec l'aide de la LPE:

Diminuer la corrosion des façades

Parmi les dégâts causés aux façades des édifices, ceux qui proviennent des gaz de combustion ont la première place. Certes, on avait déjà constaté au XVIIe siècle une relation entre le soufre dégagé par la combustion du charbon et les dommages subis par la cathédrale de Westminster, à Londres; mais ce n'est qu'en notre siècle, avec la forte accentuation des dégâts, que ce phénomène est devenu le cauchemar des conservateurs de monuments et de nombreux propriétaires de bâtiments anciens.

Si, jadis, il fallait des siècles pour que se délitent les pierres, les crépis, les couleurs et les vitres des façades dans les villes et les centres industriels, il suffit aujourd'hui de quelques décennies. La forte accélération du dommage provient, la chose est prouvée, en grande partie des émanations des chauffages et des industries, les émanations de soufre étant de loin les plus corrosives.

Des chiffres éloquents

Bien que ces émanations de soufre, consistant en dioxyde de soufre, en acide sulfurique et en poussières sulfureuses, ne représentent qu'un facteur de corrosion parmi de nombreux autres, c'est indéniablement le facteur dominant dans les grandes agglomérations et les secteurs avoisinants. Les *mesurages* auxquels on a procédé sur une grande échelle le démontrent. Bornons-nous à prendre ici pour exemple des quantités de dioxyde de soufre comptées en grammes par mètre carré pour une année:

Duisbourg	*50*	*Neuschwanstein*	*2*
Cathédrale de Cologne	*40*	*Zurich*	*10*
Ulm	*15*	*Schmerikon*	*5*

Le grès rapidement délabré de Duisbourg ou de la cathédrale de Cologne reçoit donc environ vingt fois plus de cette substance sulfureuse que le château campagnard de Neuschwanstein (Bavière) qui, en comparaison, est très bien conservé. Et les façades de Zurich reçoivent environ deux fois plus

de soufre que celles de Schmerikon, à l'autre bout du lac.

L'*intensité des dégâts* croît nettement en fonction des émanations de soufre. Les gaz et poussières sulfureux engendrent sur les façades la formation de gypse et autres sels sulfatés qui ont le pouvoir de corroder ou de faire craquer la structure des matériaux de construction – vernis et vitres compris. Les matières corrosives ont un effet cumulatif, ce qui signifie qu'à tout apport, si minime soit-il, correspond une aggravation du dommage. Et cette accentuation est plutôt exponentielle que linéaire.

Sombres pronostics

En dépit des efforts considérables, tentés aujourd'hui déjà, pour réduire à la source les émanations sulfureuses, l'avenir s'annonce mal. Un nouvel «âge du charbon» est devant nous, qui promet une utilisation de ce combustible dans une mesure insoupçonnée jusqu'ici. Or le charbon contient beaucoup plus de soufre que le pétrole. Autrement dit, on peut s'attendre à une très forte accentuation des atteintes aux façades et aux monuments historiques, si l'on ne se préoccupe pas rapidement et intelligemment de réduire les émanations. Il n'existe pas, actuellement, de mesures de protection sûres pour les façades, et l'on ne peut pas en espérer non plus dans un avenir prévisible.

Du fait de l'action cumulative des matières corrosives, il n'est pas possible de fixer des *degrés de tolérance,* ni, par conséquent, de valeurs-limites déterminées une fois pour toutes. Il faut viser bien plutôt un abaissement progressif des valeurs-limites, allant de pair avec toutes les possibilités nouvelles qu'offre la technique, et qui soit économiquement réalisable, au prix de sacrifices raisonnables.

En ce sens, et si l'on adapte soigneusement les dispositions d'application à toute nouvelle possibilité technique, la loi sur la protection de l'environnement pourra apporter une contribution essentielle et indispensable à la sauvegarde des édifices anciens.

A. Arnold,
Institut des monuments historiques du Poly,
Zurich

Selon le projet de loi sur la protection de l'environnement, le Conseil fédéral «peut» prescrire des mesures contre les désherbants. Il n'y est pas obligé. – Cette image montre une équipe de la voirie répandant un herbicide – qui n'élimine pas seulement la mauvaise herbe, mais aussi toutes les autres plantes du secteur.

Les produits chimiques dans la LPE

Bientôt la fin des substances nuisibles?

Les effets des quelque 60000 substances produites par l'industrie chimique sur l'environnement, les écosystèmes, et indirectement sur l'homme, n'ont pas été pris en considération jusqu'à présent, ou ne l'ont été qu'insuffisamment. Le projet de loi sur la protection de l'environnement (LPE) montre toutefois qu'on a l'intention, sur ce point, d'ouvrir de nouvelles voies.

Durant les dernières décennies, l'industrie a produit de nombreuses substances chimiques nouvelles. Il y en a aujourd'hui, dans les pays industrialisés, plus de 60000 dans le commerce, auxquelles s'en ajoutent environ 1000 autres par année. Elles trouvent leur emploi en tant que médicaments, additifs alimentaires, produits de base et produits auxiliaires pour l'agriculture, l'artisanat et l'industrie, ou encore dans des produits de consommation usuelle. Pour la majeure partie de ces substances, il existe déjà dans notre pays des procédures officielles d'autorisation ou de déclaration, l'accent étant mis sur la protection de la santé humaine contre les effets directs desdites substances, lors de leur emploi ou de leur absorption. Ne sont *pas* prises en considération, ou ne le sont que *trop peu,* leurs effets sur les animaux, les plantes et les écosystèmes, pas plus que les effets indirects sur l'homme que cause l'accumulation de substances hétérogènes dans notre environnement. Afin de combler ces lacunes, les mesures suivantes sont prévues dans le projet LPE, ou possibles sur la base de ses dispositions:

– Des substances ne peuvent être commercialisées que si leur producteur en a contrôlé la *compatibilité avec l'environnement* (art. 23). Pour les substances nouvelles, cette mesure s'applique trois ans après l'entrée en vigueur de la loi; pour les substances déjà commercialisées, les délais seront plus longs (art. 53). Pour leurs contrôles, les autorités procéderont par sondages.

– Quant à la possibilité d'introduire une *obligation de renseigner* (art. 40), il faudra y recourir d'abord pour les substances nouvelles. La Suisse se conforme, sur ce point, avec les recommandations de l'OCDE.

– Pour les substances ou catégories de substances dont le danger pour l'environnement est reconnu ou tout au moins présumable, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions spéciales (art. 26). Les mesures suivantes doivent être prises en priorité:

- *L'emploi de carburants gazeux à base de combinaisons organiques chlorées ou fluorées doit être limité aux cas inévitables, dans la mesure où l'évaluation de leurs effets ne saurait se modifier fondamentalement dans un avenir proche;*
- *L'abus de produits auxiliaires dans l'agriculture doit être combattu par des prescriptions sur leur utilisation; en particulier, les utilisateurs doivent être mieux informés, et les utilisations particulièrement dangereuses pour l'environnement doivent être soumises à une autorisation cantonale;*
- *Les pesticides et les herbicides, en dehors du secteur agricole, doivent être soumis à autorisation, et certaines utilisations à un contrôle.*

D'autres substances, pour lesquelles des prescriptions limitatives seront vraisemblablement nécessaires, sont à l'étude: par exemple le cadmium, le biphényl polychloré, le phénol et le benzol chlorés, les sels d'épandage et les additifs synthétiques. Le choix de ces substances s'inspire de l'état des connaissances sur les plans national et international. Il faut relever à ce propos qu'en règle générale, seules tombent sous le coup de l'article 26 LPE les substances qui pénètrent l'environnement selon le mode de leur utilisation ou qui s'y multiplient du fait de leur quantité; les effets directs sur l'homme relèvent de la protection des travailleurs et des consommateurs.

La Suisse est un des plus gros consommateurs d'atomiseurs, bien que les substances ainsi pulvérisées menacent la couche d'ozone atmosphérique et ne soient pas sans danger pour la santé humaine (photo Keystone).

Hulda Barben,
Office fédéral de la protection de l'environnement

LPE et bruit d'avions

Obligation d'assainir les bâtiments

Le dépôt des plans de zones affectées par le bruit, pour deux des trois grands aéroports suisses, est imminent. On pourra alors en voir les faiblesses. Faiblesses auxquelles la prochaine loi sur la protection de l'environnement ne pourra sans doute que partiellement remédier.

Depuis le 1er janvier 1974, des prescriptions concernant les zones affectées par le bruit au voisinage des trois grands aéroports de Suisse sont en vigueur. Dans les zones A et B (bruit dépassant 55 NNI*), on ne peut pas construire de nouvelles maisons d'habitation; dans la zone C (45–55 NNI), de nouvelles maisons ne sont admises qu'avec isolation acoustique. Dans ces zones, les terrains à bâtir ne peuvent plus être dispersés. L'utilisation des maisons déjà existantes est tolérée dans le cadre de la situation actuelle. A Zurich et à Genève, le dépôt des plans de zones est imminent: c'est seulement à ce moment-là qu'on verra quels secteurs sont retenus avec les limitations que nous venons d'évoquer pour les propriétaires. C'est alors aussi qu'apparaîtront les diverses lacunes:

1. Les zones de bruit ne comprennent que des secteurs où le bruit est fort ou très fort. A partir de 45 NNI, 50% et plus de la population sont fortement incommodés. Dans le secteur de 35 à 44 NNI, il y en a «seulement» 23% qui sont fortement, et 38% moyennement incommodés. Cela montre que les conditions sont insatisfaisantes. Et pourtant on les admet. La limite de 45 NNI – comme celle de 60 Leq** pour le bruit de la rue – est un compromis insatisfaisant du point de vue normatif et qui favorise les fauteurs de bruit.

2. Il est prévu que dans le secteur entre 35 et 44 NNI, les prescriptions particulières d'isolation acoustique pour écoles, hôpitaux et homes seront supprimées. Il serait difficile, dit-on, de fixer une limite de 35 NNI dans la région; souvent, dans ce secteur (où se trouve à peu près toute la vallée de la Limmat), le bruit des avions n'est pas prédominant. Cette argumentation est éculée. La limite à fixer pour la région ne peut se fonder que sur une approximation, aussi doit-elle faire l'objet d'une décision politique des autorités de planification. De plus, le but de la protection contre les nuisances est tourné, si l'on renonce à déterminer des zones bruyantes partout où des sources diverses de bruit s'additionnent (ainsi, routes et décollages d'avions). Veut-on supprimer la limite de 35 NNI parce que l'opinion publique, plus tard, pourrait l'exiger en tant que valeur de planification conforme à la loi sur la protection de l'environnement, et que de vastes zones affectées d'une limitation de la construction sont jugées indésirables?

3. Le plan de zones doit prendre en considération l'évolution présumable du trafic des dix prochaines années. Zurich compte avec une augmentation de trafic de 30000 mouvements d'avions. Il faut en outre faire des prévisions concernant les prestations des appareils, l'importance des envols et le bruit des futurs avions. Cela rend difficile le problème de savoir si, dans le plan des zones de bruit, existe encore la possibilité de réserver des zones de calme pouvant se concilier avec une nouvelle extension du trafic aérien. La méfiance est grande chez beaucoup d'habitants, instruits par de nombreuses promesses faites naguère et non tenues.

4. Les maisons existantes, dans les zones affectées par le bruit, échappent à l'obligation d'assainissement. Les propriétaires qui, par exemple, font poser des fenêtres à isolation phonique, ont en principe droit à indemnité. Le projet LPE prévoit en revanche l'assainissement obligatoire, ce qu'il faut saluer. Un frein efficace à une nouvelle et forte activité de la construction serait une disposition exigeant le classement en zone non constructible des terrains à bâtir pour maisons d'habitation déjà existants mais non encore pourvus d'infrastructure. Malheureusement, une telle disposition n'est pas prévue non plus dans le projet LPE.
La loi sur la navigation aérienne ne donne *aucune garantie que les zones de bruit ne seront pas simplement agrandies lors d'une future augmentation du trafic.* Là, il n'y a que la pression politique des associations de protection contre le bruit des aéroports qui puisse quelque chose. Lors d'une révision de cette loi, il faudra introduire une telle garantie, pour la protection durable des habitants.

Peter Ettler, Dr jur.

**NNI signifie Noise and Number Index. C'est une mesure de bruit.*
***Leq = mesure du bruit permanent.*

L'article 7 de la loi sur la protection de l'environnement prévoit un examen préalable, par l'autorité, de la compatibilité des installations – telles qu'usines électriques et autres – avec cette protection. C'est ce que fait déjà la commission Biel en réétudiant présentement le tracé de six tronçons de routes nationales du point de vue de leurs conséquences pour l'environnement (Photopress).

Suite de la page 9
cialisées, ils occupent les créneaux que les *partis traditionnels,* insuffisamment représentatifs à cet égard, laissent dégarnis.» L'influence de ces mouvements a déjà des effets dans la législation. Cette voie est aussi, pour M. Iselin, un espoir: favorable à la politique traditionnelle des petits pas – «parce qu'elle vaut toujours mieux que rien» –, il pense toutefois qu'on pourra faire à l'avenir de plus grands pas, grâce aux progrès de la prise de conscience de l'environnement. A cette fin, l'instruction, l'information sur l'environnement et la législation devraient marcher du même pas.

Stimuler l'évolution individuelle

Comment l'Office fédéral pour la protection de l'environnement, en tant qu'autorité, voit-il la possibilité d'intervenir dans l'évolution souhaitable? «Par une *planification concrète* qui montre avant tout dans quelles conditions l'environnement évolue, qui indique aussi les diverses évolutions écologiques et les instruments grâce auxquels l'évolution peut être conduite, il faut offrir aux responsables politiques – gouvernement, parlement et souverain – des bases de décision aussi claires et objectives que possible.» Et pour développer la conscience de l'environnement, M. Spillmann pense que «l'amélioration de l'éducation et de la formation est d'une importance capitale. Nous devons apprendre à mettre en question des valeurs et des comportements usuels. Il me semble particulièrement important que l'individu prenne conscience des rapports entre son comportement économique et les effets qui en résultent sur le plan de l'écologie et de la société. Ce processus individuel est la condition nécessaire pour que des changements deviennent possibles sur le plan de l'économie, de la politique et de la société. Ces changements sont d'une urgente nécessité, car il ne suffit pas de formuler des appels; c'est l'individu qui doit modifier son comportement. Aussi longtemps que l'évolution économique et technique sera orientée vers l'expansion et la destruction, de tels appels resteront sans effet.»

Christian Schmidt