

FEUILLE FÉDÉRALE

106^e année

Berne, le 25 février 1954

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 28 francs par an;
15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

6558

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi sur la protection des eaux contre la pollution

(Du 9 février 1954)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le 6 décembre 1953, le peuple et les cantons ont accepté à une forte majorité le projet d'article constitutionnel sur la protection des eaux contre la pollution. Ce vote affirmatif prouve que le peuple suisse est conscient des graves dangers que constitue pour notre pays la pollution croissante des eaux superficielles et souterraines et qu'il reconnaît l'urgence de protéger plus efficacement ces eaux. Le nouvel article 24 *quater* étant voté, on dispose maintenant de la base constitutionnelle nécessaire pour édicter la loi dont nous vous soumettons le projet ci-annexé.

Dans notre message du 28 avril 1953 relatif à l'introduction dudit article dans la constitution, nous avons donné des informations détaillées sur la contamination des eaux ainsi que sur les dommages qui en résultent du point de vue économique, hygiénique et esthétique. Aussi vous remercions-nous à ce message.

Les dispositions fédérales tendant à protéger les eaux contre la pollution ont pour origine un postulat déposé au Conseil national par M. Zigerli. Lors de la session de juin 1944, ce postulat avait été accepté pour examen par le Conseil fédéral et adopté par le Conseil national. Le message concernant l'article constitutionnel indique les raisons pour lesquelles une telle réglementation s'impose. Nous nous bornerons à les rappeler succinctement.

Avant l'acceptation de l'article 24 *quater*, la Confédération ne pouvait légiférer en vue de la protection des eaux que par rapport au poisson; elle devait se fonder sur l'article 25 de la constitution, qui lui accorde la

compétence de statuer des dispositions légales pour régler l'exercice de la pêche. Or, on a dû constater que ces dispositions (art. 21 de la loi du 21 décembre 1888 sur la pêche et règlement spécial édicté le 17 avril 1925 par le Conseil fédéral) étaient insuffisantes pour remédier aux inconvénients dus à la contamination croissante des eaux. Cette insuffisance provient moins de l'imperfection des dispositions que du fait que l'application en est limitée à la protection du poisson.

Contrairement à la Confédération, les cantons ont toujours eu, en vertu de l'article 3 de la constitution, le droit illimité de légiférer en la matière. Ils ont par conséquent la possibilité de tenir compte, au-delà des exigences de la pêche, de tous les autres intérêts en jeu, notamment de l'hygiène publique, de l'alimentation en eau potable et industrielle et de la protection de la nature. La plupart d'entre eux n'ont cependant pas fait usage de cette compétence ou en ont fait un usage insuffisant. Mais une réglementation sur le plan fédéral s'imposait aussi du fait que les pollutions ne s'arrêtent pas aux frontières nationales et cantonales et que, pour y remédier, il est indispensable, dans bien des cas, de conclure des accords intercantonaux ou internationaux.

Nous avons tenu à ce que le projet d'article constitutionnel 24 *quater* ne soit pas discuté sans que les travaux préparatoires en vue de la loi d'exécution aient été poussés autant que possible. Il paraissait en effet indiqué de donner connaissance, déjà dans le message concernant l'article constitutionnel, des principes les plus importants qui devaient être à la base de la loi. Cette énumération des principes ne devait naturellement pas donner lieu à une discussion de la loi elle-même.

Le message du 28 avril 1953 contient toutes les indications utiles concernant la genèse du projet de loi. Il en ressort que ce projet a été élaboré avec le concours d'éminents juristes et experts en matière d'épuration des eaux. En outre, les gouvernements cantonaux et toutes les associations intéressées à l'utilisation de l'eau furent invités à se prononcer. Le département fédéral de l'intérieur examina attentivement les rapports reçus. Plusieurs contenaient des remarques utiles et judicieuses, dont il fut tenu compte dans une large mesure. Enfin, le département nomma une commission extra-parlementaire, comprenant des représentants des principaux groupements économiques intéressés, ainsi que quelques experts. Au cours de dix séances plénières, cette commission étudia consciencieusement, du point de vue juridique et technique, le projet remanié par l'autorité fédérale. Au terme de ses délibérations, elle proposa de le compléter et de le modifier sur plusieurs points. La plupart de ces propositions parurent opportunes. Le projet qui vous est soumis correspond ainsi, d'une façon générale, au texte issu des délibérations de la commission extra-parlementaire. Les dispositions qui s'en écartent matériellement — notamment l'article traitant des subventions — seront commentées lors de l'analyse de la loi.

Les différentes dispositions du projet appellent les explications suivantes.

L'article 1^{er} définit le champ d'application de la loi, qui embrasse toutes les eaux. On a toutefois renoncé à en énumérer les différentes catégories. Une telle liste, qui ne saurait être complète, aurait eu un effet plutôt restrictif. Nous avons notamment jugé nécessaire de comprendre dans la loi les eaux souterraines, auxquelles on demande de plus en plus de couvrir les besoins, sans cesse accrus, d'eau potable et d'eau d'usage. Ces réservoirs sont aujourd'hui plus que jamais mis en danger par les infiltrations d'eau de surface polluée. Il y a là pour notre pays un péril contre lequel il importe de se défendre.

Pour assurer une lutte générale contre la pollution des eaux, il a en outre paru indiqué de spécifier que la loi s'applique aussi bien aux eaux publiques qu'à celles qui sont propriété privée. La Confédération peut intervenir dans ce domaine privé à condition que la compétence lui en soit conférée par la loi. On peut se demander si, vu les articles 706 et 707 du code civil, les sources privées devraient être soustraites à la loi. Comme il y a un intérêt général incontestable à les préserver de la contamination, il est certainement justifié de les y soumettre, elles aussi. N'oublions pas que la pollution de sources risque d'avoir des répercussions sur les eaux qu'elles alimentent et de causer ainsi de gros dommages.

L'article 2 indique les différents buts des mesures à prendre. Il s'agit de l'hygiène publique, de l'alimentation en eau potable et en eau d'usage, des bains, de la conservation des eaux piscicoles, de la préservation d'ouvrages hydrauliques et de la protection du paysage. A dessein, la loi ne définit pas le terme de « pollution » pour ne pas fixer des notions qu'il serait difficile, le cas échéant, d'adapter au développement de la technique et de la science et qui limiteraient pour les cantons la liberté de prendre les décisions qui s'imposent. La solution adoptée a encore cet avantage que la loi vise non seulement les dommages dus à l'introduction de matières polluantes dans les eaux, mais aussi d'autres influences propres à restreindre leur faculté d'autoépuration. Nous pensons en particulier à l'emploi de pompes à chaleur ou à une évacuation de quantités excessives d'eau chaude.

Selon le premier alinéa, les eaux souterraines doivent répondre à des exigences plus sévères que les eaux superficielles. La raison en est que l'eau provenant de sources ou de la nappe phréatique doit pouvoir être utilisée comme eau potable ou eau d'usage sans avoir été préalablement traitée, alors que l'eau de surface devra, en général, continuer à subir une amélioration. A vrai dire, l'eau souterraine est aujourd'hui déjà contaminée en maints endroits, de sorte que l'on ne peut l'employer telle quelle. Mais il serait dangereux de prévoir dans la loi la possibilité d'améliorer l'eau souterraine, car on pourrait en déduire qu'il est permis de la polluer jusqu'au point où il sera encore possible de l'améliorer après la pollution. On ne saurait, bien sûr, atteindre ainsi le but visé, qui est de maintenir pure l'eau

souterraine, laquelle, le plus souvent, est encore de qualité irréprochable. Aussi paraît-il indiqué de choisir une formule qui permette de veiller strictement à ce que les eaux souterraines soient préservées de toute contamination. Cette formule n'empêchera cependant pas l'industrie qui emploie ces eaux de les traiter de façon à les rendre propres à certains usages techniques.

D'une manière générale, il est difficile de déterminer, ne serait-ce qu'approximativement, jusqu'à quel degré l'épuration des eaux doit être poussée pour éliminer les inconvénients. Ce qu'il y a lieu d'exiger dans un cas particulier dépend en effet d'une série de facteurs, tels que le degré de pollution de l'exutoire et sa faculté d'autoépuration. Il n'en a pas moins paru indiqué de prévoir une disposition à cet égard, au 2^e alinéa. Les cantons pourront avoir intérêt à s'en prévaloir dans le cas où ils auraient des prescriptions à établir.

Aux termes du 3^e alinéa, il peut être tenu compte des intérêts légitimes des entreprises obligées d'épurer les eaux usées. Si l'on a envisagé cette possibilité, c'est parce qu'une loi exagérément rigide risquerait de ne pas pouvoir être intégralement appliquée. Or, une loi dont certaines dispositions demeureraient lettre morte n'inspirerait pas un respect suffisant. C'est pourquoi, en établissant des dispositions trop sévères, on obtiendrait en définitive moins qu'en réservant dans la loi la faculté de faire exceptionnellement certaines concessions en présence de conditions tout à fait particulières. On ne doit pas non plus oublier que, selon les connaissances techniques et scientifiques acquises jusqu'ici, il n'est pas possible d'indiquer pour l'épuration de certaines eaux résiduaires des procédés d'un coût acceptable. Aussi serait-ce, dans de tels cas, un non-sens que de vouloir, aujourd'hui déjà, appliquer la loi dans toute sa rigueur. Notons cependant que la question de savoir s'il est nécessaire d'épurer une eau usée est une pure question de protection des eaux, les considérations d'ordre financier et économique ne pouvant jouer de rôle à cet égard. On ne pourra tenir compte de telles considérations, par des allègements, que lorsqu'il s'agira d'exécuter la décision de principe, c'est-à-dire d'ordonner les mesures à prendre.

Le 4^e alinéa prescrit que, dans des conditions pareilles, les collectivités publiques et les particuliers doivent être traités de la même façon. Bien qu'il s'agisse là pour les autorités d'un principe qui va de soi, il paraît justifié de l'énoncer expressément dans la loi. Il y a en effet des cas où des industries ont été obligées de construire des installations coûteuses, alors que les communes se servant du même exutoire ne faisaient rien. Les sacrifices imposés aux entreprises privées sont demeurés ainsi partiellement inopérants. A vrai dire, il arrive rarement que les conditions soient identiques pour les entreprises et les communes, car les eaux ménagères et les eaux industrielles sont composées très différemment. Aussi le principe d'égalité devra-t-il être appliqué avec le plus d'équité possible.

L'article 3 se rapporte à la délimitation des attributions entre la Confédération et les cantons. Conformément au principe énoncé dans l'article 24 *quater* de la constitution, l'assainissement des eaux est réservé expressément aux cantons, la Confédération se bornant à exercer la surveillance.

L'article 4 traite des matières solides. Comme il s'agit de pollution qu'il est généralement facile d'éviter avec de la bonne volonté, la commission extra-parlementaire avait prévu une interdiction absolue de déposer et de jeter de telles matières dans les eaux. Nous reconnaissons que l'on ne saurait trop combattre l'abus, généralement répandu, qui consiste à se servir des eaux pour évacuer des ordures et des décombres. Mais nous pensons que l'interdiction devrait être limitée aux matières qui sont de nature à polluer les eaux ou qui, de quelque autre manière, sont contraires à la protection prévue par l'article 2, 1^{er} alinéa. Le but de la loi serait certainement dépassé si l'on défendait absolument de déposer des matières dans les eaux. D'ailleurs, la commission extra-parlementaire a, elle aussi, reconnu qu'il ne saurait être question d'interdire les dépôts auxquels on procède lors de corrections de lacs et cours d'eau, car il s'agit là de mesures qui ressortissent à la police des eaux et qui, de ce fait, relèvent du droit cantonal, c'est-à-dire sont soustraites aux effets d'une loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution. C'est pour cette raison que le 4^e alinéa réserve expressément les dispositions de la législation sur les endiguements. Cette réserve ne comble cependant pas la lacune que nous avons signalée, car il ne s'agit pas d'interdire, par exemple, d'immerger dans les grands fonds d'un lac des matériaux d'excavation ou des débris de carrières au cas où l'on ne disposerait pas ailleurs de lieux de dépôt ou qu'un autre mode d'évacuation entraînerait des frais de transport disproportionnés. Mais une interdiction absolue empêcherait aussi de combler des parties de lac à la seule fin de gagner du terrain, des travaux de ce genre ne pouvant pas être effectués en vertu de la législation sur les endiguements. Enfin, il serait, du point de vue strict, même inadmissible d'introduire dans les cours d'eau des déblais de neige. Ce sont là autant de considérations qui nous ont amenés à choisir une formule qui interdise de jeter et de déposer dans les eaux des matières solides dans la mesure seulement où les intérêts que la loi entend sauvegarder seraient lésés.

Cette restriction comporte, croyons-nous, plus d'avantages que d'inconvénients. En effet, l'assainissement des eaux, tel que l'envisage la loi, ne se conçoit en quelque sorte que si l'individu est persuadé de la nécessité de veiller à la protection des eaux. Il sera d'autant plus facilement acquis à la cause que la mesure dans laquelle il est appelé à tenir compte des intérêts en jeu lui sera compréhensible et lui paraîtra raisonnable. Plus les exigences seront rigoureuses, plus il sera difficile de les faire observer et plus il y aura lieu de craindre que des infractions ne soient commises, même

dans des cas où la protection des eaux devrait être absolument assurée. En d'autres termes, une interdiction sans réserves garantit moins des actes vraiment nuisibles qu'une disposition ne visant que ces actes.

Le 2^e alinéa n'interdit de déposer des matières solides en dehors des eaux qu'en tant qu'il pourrait en résulter une pollution. Cette prescription sert avant tout à protéger les eaux souterraines, souvent menacées par des dépôts d'ordures dont l'emplacement est mal choisi. Il y a lieu toutefois de tenir compte du fait que, faute de place, l'industrie et l'artisanat sont parfois dans l'impossibilité de déposer des résidus sans dommage pour les eaux. Pour ces cas, il faut pouvoir permettre des exceptions, tout en imposant, s'il y a lieu, des mesures de protection (4^e al.).

Là où des dépôts existent déjà, des mesures seront prises pour mettre fin aux pollutions qui pourraient en résulter pour l'eau (3^e al.). Il existe par exemple, de nombreuses gravières qui ont été remplies de matériaux contenant des substances qui contaminent la nappe phréatique. On ne saurait songer sérieusement à vider ces excavations de leur contenu. C'est pourquoi il a fallu, ici aussi, établir une disposition prévoyant des exceptions (4^e al.).

L'article 5 se rapporte aux eaux usées et autres résidus liquides ou gazeux. Leur introduction dans les eaux entraîne incontestablement les dangers et les inconvénients les plus graves et les plus difficiles à supprimer. Comme le prévoit déjà notre règlement spécial, il ne sera pas permis d'introduire ces eaux résiduaires dans nos eaux sans l'autorisation du canton. Ces eaux usées devront être préalablement épurées ou rendues inoffensives par des procédés assurant durablement une protection suffisante contre la pollution. Les expériences ont montré que l'on néglige souvent d'éloigner de manière inoffensive les résidus qui se forment lors de l'épuration des eaux, notamment les boues déposées dans les bassins de décantation. Une disposition a été insérée dans le projet pour permettre d'intervenir dans de tels cas.

Une nouvelle introduction d'eaux résiduaires ne sera désormais autorisée que lorsque la question de leur épuration préalable aura été résolue conformément aux exigences prévues (2^e al.). En revanche, ce n'est qu'au cours des années que l'on arrivera à mettre fin aux pollutions qui existaient avant l'entrée en vigueur de la loi. Il est, partant, équitable de fixer des délais convenables et de permettre que les mesures ordonnées soient exécutées par étapes (3^e al.).

Les rapports entre les propriétaires de canalisations d'égouts — ce sont en général des communes — et les entreprises industrielles et artisanales qui y sont raccordées donnent souvent lieu à des conflits. Ces entreprises font valoir qu'elles évacuent leurs eaux résiduaires dans un collecteur d'égouts, alors que le propriétaire de la canalisation est enclin à considérer qu'il ne peut pas être rendu responsable des dommages causés par les eaux

usées provenant d'entreprises reliées au réseau. C'est pourquoi il a paru indiqué d'établir une règle claire. Suivant le projet, l'évacuation des eaux de canalisation ne pourra être autorisée qu'aux conditions fixées par la loi. Les propriétaires de canalisations seront ainsi tenus de procéder aux installations jugées nécessaires. Mais ils auront la possibilité d'interdire aux industries d'utiliser le réseau, tant qu'elles n'auront pas fait traiter préalablement les eaux résiduaires qui, dans les installations d'épuration, pourraient compromettre les processus biologiques de la désagrégation, soit qu'elles contiennent des substances toxiques, soit qu'elles s'écartent fortement du point neutre.

Cette réglementation concorde avec deux arrêts du Tribunal fédéral (cas de Berne et cas des communes argoviennes de Menziken, Reinach et Burg), suivant lesquels le propriétaire d'une canalisation répond, tant du point de vue pénal que civil, des dommages causés par les eaux usées d'une exploitation raccordée au réseau. Le propriétaire a, il est vrai, le droit d'intenter une action récursoire à l'entreprise en faute. Mais la preuve étant difficile à fournir, il ne lui est généralement pas possible d'arriver à ses fins. A la suite de ces arrêts, plusieurs communes ne veulent plus entendre parler de canalisations, préférant faire endosser par les particuliers la responsabilité de dommage éventuels.

C'est là un inconvénient dont il faut s'accommoder, car il ne saurait être question de régler d'une manière particulière dans la nouvelle loi la responsabilité des propriétaires de canalisations, c'est-à-dire de s'écarter des dispositions générales du droit civil (art. 679 du code civil). Cela n'empêchera cependant pas une commune de se soustraire à la responsabilité (cas fortuit) en prouvant qu'elle a pris toutes les mesures qui lui étaient imposées.

L'article 6 règle les rapports entre les cantons dans le cas où une eau traverse le territoire de plusieurs cantons ou forme frontière entre eux.

Selon le 1^{er} alinéa, les cantons intéressés doivent coopérer aux mesures à prendre pour éliminer les inconvénients. La Confédération devra leur prêter son concours. C'est notamment pour l'étude méthodique de lacs et cours d'eau qu'une telle collaboration sera, dans la plupart des cas, indispensable si l'on veut arriver à des solutions d'ensemble qui soient rationnelles. La disposition qui invite les cantons à conclure des conventions ne devra cependant pas avoir un caractère impératif, sinon on pourrait faire dépendre de l'existence d'accords intercantonaux l'exécution des mesures d'assainissement jugées nécessaires. Il pourrait en résulter de fâcheux retards dans la lutte contre la pollution. Pour éviter ce risque, la loi n'oblige les cantons à passer des conventions que dans la mesure où elles répondent à un besoin.

Si l'alinéa susmentionné prescrit que les conventions intercantionales doivent être soumises au Conseil fédéral pour approbation, il n'entend pas

empêcher des cantons voisins de se mettre directement en rapport entre eux. Une disposition semblable est d'ailleurs contenue dans une série d'autres lois-cadres, telle celle du 21 décembre 1888 sur la pêche (art. 24), sans qu'il en soit jamais résulté d'inconvénients pour les cantons. En fait, l'autorité fédérale se borne, dans de tels cas, à approuver les conventions intercantionales (concordats), passées entre les autorités législatives ou exécutives des cantons intéressés et qui ont force de loi. Comme dans d'autres domaines régis par des lois-cadres, les mesures prises en exécution de tels accords ne devront pas être soumises à l'approbation du Conseil fédéral. Il en sera de même des instructions d'ordre purement administratif données sur le plan intercantonal.

Le 2^e alinéa désigne qui réglera les différends qui, dans les rapports de voisinage, se produiront au sujet de la pollution d'eaux intercantionales. Bien entendu, les cantons n'auront pas le droit d'intervenir pour que la loi soit appliquée correctement dans d'autres cantons. Ils ne pourront qu'exiger de ne pas souffrir des eaux polluées venant d'un canton voisin. Conformément à un vœu exprimé par la majorité des membres de la commission extra-parlementaire, c'est le Tribunal fédéral qui devra statuer en cas de litiges.

L'article 7 prévoit la collaboration des Etats voisins pour protéger les eaux frontières contre la pollution. Il faudra s'assurer cette coopération en engageant des négociations et en concluant des conventions. Certes, l'article 8 de la constitution autorise déjà la Confédération à conclure des accords avec ces Etats. Mais la loi serait incomplète si les eaux frontières suisses n'y étaient nullement mentionnées. On pourrait notamment en déduire que, dans le domaine de la protection des eaux, il n'est prêté aucune importance à la collaboration sur le plan international, alors qu'en réalité l'autorité fédérale s'emploie aujourd'hui déjà à résoudre avec les Etats intéressés les problèmes soulevés par la pollution.

En prêtant son concours pour assurer la protection des eaux frontières, la Confédération ne cherche, bien entendu, pas à empêcher qu'un canton limitrophe s'entende directement avec les autorités locales de l'étranger. Mais l'entremise de la Confédération n'en est pas moins indispensable lorsqu'il s'agit de conclure des conventions et d'en surveiller l'exécution, ou de déléguer des représentants dans des commissions internationales. D'ailleurs, la Confédération est appelée à s'occuper des eaux frontières dans d'autres domaines encore (utilisation des forces hydrauliques, navigation, police des eaux, pêche, etc.), sans que des difficultés se soient produites entre elle et les cantons.

L'article 8 donne à la Confédération la possibilité d'encourager par des subventions appropriées la création d'installations servant à la protection des eaux lorsque les ressources nécessaires sont difficiles à constituer.

Convient-il de prévoir des subventions fédérales? Dans quelles conditions devraient-elles être accordées? Ces questions ont donné lieu à de

longues discussions dans les commissions et entre les administrations intéressées. L'avant-projet élaboré par l'autorité fédérale prévoyait primitivement l'octroi de subventions. Vu la situation précaire des finances fédérales, cette disposition fut rayée du projet soumis aux gouvernements cantonaux et aux associations. Il n'en fut pas question non plus dans la circulaire qui accompagnait le projet. Le problème financier n'en a pas moins été soulevé dans 19 des 32 rapports remis à l'autorité fédérale. Dans 17 de ces rapports, l'allocation de subventions fédérales était demandée. Tenant compte des objections faites, la commission extra-parlementaire reprit l'article sur les subventions et l'inséra dans son projet. Les représentants de l'industrie auraient, il est vrai, préféré que l'aide de la Confédération fût limitée à la recherche scientifique et à l'étude de l'état de nos eaux. Ils considéraient que cette aide n'est pas absolument indispensable pour réussir, du moins jusqu'à un certain point, à résoudre le problème financier. D'avis différent, les autres membres de la commission estimaient que l'assainissement des eaux est d'intérêt public et constitue ainsi une importante tâche nationale. Il leur paraît ainsi indiqué que la Confédération contribue par ses deniers dans une mesure équitable à la mener à bien.

Si le peuple suisse a accepté le projet d'article constitutionnel sur la protection des eaux contre la pollution, il a rejeté en même temps les nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération. Ce fait nous engage à être extrêmement circonspects en ce qui concerne les subventions destinées à la protection des eaux. C'est pourquoi il devrait suffire, à notre avis, d'énoncer dans la loi le principe général suivant lequel la Confédération sera appelée à accorder des subsides dans les cas seulement où ceux qui sont tenus de procéder aux installations nécessaires ne sont, à eux seuls, pas en état d'en supporter les frais. Sur cette base, il sera possible d'édicter une ordonnance d'exécution qui permettra à la Confédération de répondre aux besoins particuliers dans la mesure compatible avec ses ressources.

L'article 9 autorise les cantons à accorder aux communes et aux entreprises privées le droit d'expropriation pour le cas où elles ne disposeraient pas du terrain nécessaire à la construction des installations servant à l'épuration des eaux. Pour cela, il ne sera pas toujours nécessaire de déposer les propriétaires fonciers, une simple servitude pouvant souvent suffire.

On s'est demandé s'il fallait appliquer les lois d'expropriation cantonales ou le droit fédéral. Le projet prescrit l'application de ce droit, étant donné que certains cantons n'ont point de dispositions en la matière ou n'ont que des lois vieilles. A l'instar de ce qui a été fait pour d'autres lois fédérales, on a prévu quelques dérogations à la loi du 20 juin 1930 sur l'expropriation, afin de simplifier la procédure qui y est instituée. On a tenu notamment à éviter que les plans des installations soient régulièrement soumis au Conseil fédéral et que celui-ci soit obligé de s'adresser à la commune pour la publication et de s'occuper des oppositions.

L'article 10 définit les devoirs et les droits des cantons, chargés de veiller à l'exécution de la loi. Si celle-ci ne doit pas rester lettre morte, il est indispensable que des personnes compétentes soient chargées d'exercer un contrôle permanent pour s'assurer que les dispositions légales, ainsi que les décisions des cantons prises en vertu de ces dernières, sont réellement observées. Il paraît donc indiqué que l'obligation de surveillance soit expressément mentionnée dans la loi. Cette surveillance ne devra, cela va sans dire, pas être exercée d'une manière abusive, au détriment des entreprises. Aussi est-il prévu de tenir compte des intérêts légitimes de l'industrie, sans pour autant empêcher les autorités de procéder aux enquêtes nécessaires.

C'est pourquoi les organes chargés de l'exécution de la loi, ainsi que les experts auxquels ils ont recours, sont tenus de se mettre d'abord en rapport avec les chefs des entreprises si, dans l'accomplissement de leur tâche, ils se voient obligés de pénétrer dans la propriété d'autrui. Les entreprises ont la possibilité de se protéger contre l'abus du droit d'accès en déposant une plainte auprès de la commission de recours prévue à l'article 12. En outre, les organes cantonaux sont tenus de garder secrètes, à l'égard des tiers, les constatations qu'ils ont faites dans l'exécution de la loi (3^e al.). La violation du secret est d'ailleurs punissable en vertu de l'article 320, chiffre 4, du code pénal, cette disposition s'appliquant non seulement aux fonctionnaires au sens du droit administratif, mais aussi, selon l'article 110, chiffre 4, dudit code, aux personnes qui n'exercent que passagèrement des fonctions officielles, telles que les experts. Enfin, pour rendre encore plus efficace la protection dont les entreprises doivent être assurées à cet égard, la loi déclare que l'obligation de garder le secret imposée par l'article 320 du code pénal n'est pas limitée dans le temps.

De leur côté, les chefs d'entreprise sont tenus de fournir aux organes de surveillance les renseignements dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur mission. Des infractions à cette obligation sont passibles de l'amende selon l'article 13, 1^{er} alinéa.

L'article 11 donne aux cantons la possibilité de décréter que les mesures ordonnées par eux seront exécutées par voie de contrainte ou, au besoin, de les exécuter eux-mêmes aux frais de ceux qui en ont l'obligation. Dans la pratique, il sera extrêmement difficile de procéder de cette seconde manière. La disposition dont il s'agit ne sera par conséquent appliquée qu'à titre tout à fait exceptionnel. Son utilité consistera avant tout à amener les communes et les entreprises, par la simple menace de mesures coercitives, à remplir leurs obligations. Les assujettis à l'obligation pourront cependant s'adresser à la commission de recours (art. 12, 1^{er} al.) s'ils ont la conviction que les travaux exécutés d'office ne seraient pas appropriés.

L'article 12 prévoit la création d'une commission de recours. Il s'agit de donner aux collectivités publiques et aux particuliers la possibilité de se protéger contre les dispositions des autorités administratives qui leur

paraîtraient arbitraires ou erronées. Cette protection doit s'appliquer en particulier aux mesures ordonnées pour supprimer des inconvénients (art. 5, 3^e al.), au droit d'accès (art. 10) et au cas où le canton exécute lui-même les travaux prescrits (art. 11). La commission de recours doit être composée de façon à garantir pleinement des décisions équitables et techniquement justes. Le Conseil fédéral réglera par voie d'ordonnance les dispositions de détail concernant l'organisation et la procédure.

L'article 13 contient les dispositions pénales. Les amendes de 50 à 400 francs prévues par l'article 31, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur la pêche pour la contamination d'eaux piscicoles se sont révélées franchement insuffisantes. Cela ne doit pas étonner lorsqu'on songe au fait que la construction d'installations d'épuration occasionne des frais qui se chiffrent parfois par des centaines de mille francs, voire des millions. Afin d'atténuer cette disproportion, il conviendrait de pouvoir infliger désormais pour les infractions commises intentionnellement des amendes allant jusqu'à 20 000 francs. Pour le montant de l'amende, le projet fait une différence nette entre le cas d'infraction intentionnelle et celui de négligence ou d'imprudence, le maximum étant de 5000 francs dans ce dernier cas.

Contrairement à la proposition de la commission extra-parlementaire, nous avons estimé pouvoir renoncer à fixer une limite inférieure, car il n'y a aucune raison de restreindre la liberté du juge appelé à fixer la peine. Cette simplification permet en outre de faire abstraction d'une disposition suivant laquelle, dans les cas de peu de gravité, l'amende peut être inférieure au minimum légal. D'ailleurs, il n'aurait guère été possible, dans la pratique, de faire selon des critères uniformes le départ entre les cas de peu de gravité et les autres, la loi ne fournissant aucune indication à ce sujet.

Nous avons aussi renoncé à mentionner expressément, ainsi que la commission extra-parlementaire en avait l'intention, les différentes dispositions mises au bénéfice de la protection pénale. Nous avons, en effet, préféré un texte réprimant d'une manière générale les infractions à la loi. La teneur de l'article en a été ainsi sensiblement simplifiée. Enfin, nous sommes d'avis qu'il convient de faire tomber sous le coup des dispositions pénales non seulement les infractions à la loi, mais aussi les infractions aux prescriptions nécessaires à son exécution ainsi qu'aux ordonnances spéciales.

Nous attachons du prix à ce que la fumure des fonds agricoles, pratiquée normalement, ainsi que la lutte contre les ravageurs ne soient pas restreintes par la loi. La commission extra-parlementaire avait cherché à insérer dans le projet de loi un article spécial en faveur de l'agriculture. Il a fallu y renoncer, vu les difficultés de trouver une rédaction donnant satisfaction à tous points de vue. Il a paru dangereux de déclarer d'une façon générale la loi non applicable à la fumure et à la lutte contre les ravageurs pratiquées selon les usages locaux. On a en effet établi que, dans certaines conditions exceptionnelles, l'eau souterraine peut être contaminée

même par une exploitation normale des fonds agricoles. Il n'a pas non plus paru indiqué de faire dépendre l'exception, demandée par les milieux agricoles, de la condition que les eaux ne soient pas contaminées, une disposition dans ce sens étant contenue à l'article 2. Une telle disposition supposerait en outre que l'agriculteur fût en mesure de juger si l'exploitation, telle qu'il la pratique, est de nature à polluer les eaux. C'est, évidemment, trop lui demander. Aussi doit-il être autorisé à exploiter ses biens-fonds selon la coutume locale, mais en prenant toutes les précautions voulues. Au cas où un dommage se produirait malgré sa prudence, il ne devra pas pour autant être punissable (2^e al.). L'autorité cantonale n'en doit pas moins se réserver la possibilité d'intervenir si d'importants intérêts publics sont en jeu.

Les dispositions de l'article 109 du code pénal concernant la prescription ne suffisent pas lorsqu'il s'agit d'infractions aux prescriptions relatives à la protection des eaux contre la pollution, l'introduction d'eaux usées ne faisant parfois sentir ses effets nuisibles qu'au bout de plusieurs années. Des recherches de longue haleine sont d'ailleurs souvent indispensables pour déceler les causes d'une contamination. C'est pourquoi le délai de prescription a été fixé à cinq ans (3^e al.).

L'article 14 abroge les dispositions qui sont en contradiction avec la loi. Il doit notamment en être ainsi de l'article 21 de la loi fédérale du 21 décembre 1888 sur la pêche et du règlement spécial édicté le 17 avril 1925 sur la contamination des eaux. La sécurité juridique souffrirait du fait que la pollution des eaux piscicoles tomberait concurremment sous le coup de la nouvelle loi et d'autres prescriptions.

L'article 15 règle l'exécution de la loi, exécution qui, selon la teneur de l'article constitutionnel, est réservée aux cantons, sous la surveillance de la Confédération. Pour que le Conseil fédéral soit en mesure d'exercer cette surveillance, il est indispensable que les dispositions édictées par les cantons en exécution de la loi soient soumises à son approbation.

Nous vous recommandons d'adopter le projet de loi ci-annexé. Nous aurons alors les dispositions fédérales nécessaires pour engager de façon plus efficace la lutte contre la pollution des eaux et pour parer, dans la mesure du possible, aux dommages qui ont déjà été causés ou qui menacent encore notre pays.

Nous saisissons l'occasion pour vous renouveler, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 9 février 1954.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Rubattel

Le chancelier de la Confédération, Ch. Oser

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

sur

la protection des eaux contre la pollution

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 24^{quater} et 64^{bis} de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 9 février 1954,

arrête :

Article premier

Sont protégées par la présente loi les eaux superficielles et souterraines, naturelles et artificielles, publiques et privées, y compris les sources.

Art. 2

¹ Des mesures doivent être prises contre la pollution des eaux superficielles et souterraines, en tant que ces mesures sont nécessaires pour protéger la santé de l'homme et des animaux, pour assurer l'utilisation de l'eau de source et de l'eau souterraine comme eau potable ainsi que le traitement de l'eau superficielle en vue de la consommation et de l'usage, pour permettre les bains, pour conserver les eaux piscicoles et pour empêcher que des constructions ne se détériorent et que le paysage ne soit déparé.

² Le degré de pureté que les eaux usées doivent atteindre pour empêcher une pollution ou la réduire de façon à la rendre pratiquement inoffensive peut notamment être prescrit.

³ En ordonnant les mesures visées par la présente loi, il sera tenu compte des possibilités techniques, des charges économiques et financières qui en résultent, de la faculté d'autoépuration des eaux et du pouvoir de filtration du sol.

⁴ A conditions égales, les collectivités publiques et les particuliers seront traités de la même façon quant aux exigences auxquelles ils doivent satisfaire pour protéger les eaux contre la pollution.

Art. 3

Les mesures à prendre pour prévenir les pollutions et remédier aux inconvénients existants sont du ressort des cantons, sous la surveillance de la Confédération.

Art. 4

¹ Il est interdit de déposer ou de jeter dans les eaux des matières solides de tout genre qui sont de nature à polluer l'eau ou qui, de quelque autre manière, sont contraires à la protection accordée par l'article 2, 1^{er} alinéa.

² Il est de même interdit de déposer de telles matières en dehors des eaux s'il peut en résulter une pollution.

³ Là où des dépôts existent déjà, des mesures seront prises pour mettre fin aux pollutions qui pourraient se produire de ce fait.

⁴ Les cantons peuvent, au besoin, fixer des délais convenables pour l'exécution de ces mesures. Dans des cas spéciaux, ils peuvent en outre permettre des dérogations aux 2^e et 3^e alinéas, en imposant, s'il y a lieu, des conditions appropriées. Sont réservées les dispositions de la législation sur les endiguements.

Art. 5

¹ Les eaux usées et autres résidus liquides ou gazeux, de quelque nature qu'ils soient, provenant de canalisations de localités, d'habitations, de baraquements, de chantiers, de fabriques, d'exploitations industrielles et agricoles, de bateaux et d'autres endroits, ne peuvent être introduits directement ou indirectement dans les eaux qu'avec l'autorisation du canton.

² Si la nature des résidus l'exige, les cantons sont tenus de lier à la délivrance de l'autorisation les conditions et charges nécessaires pour assurer durablement une protection suffisante des eaux contre la pollution. Ils exigeront notamment que les résidus soient préalablement épurés ou rendus inoffensifs et que ceux qui se forment lors de cette opération soient éloignés.

³ Là où des résidus sont déjà évacués, les mesures propres à mettre fin à la pollution des eaux seront prises. Les cantons sont autorisés à ordonner que ces mesures soient exécutées par étapes et à fixer des délais convenables.

Art. 6

¹ Lorsqu'une eau traverse le territoire de plusieurs cantons ou qu'elle forme frontière entre eux, les cantons concluront, au besoin, des conventions concernant les mesures à prendre en vertu des articles 2, 4 et 5 ou la coordination de ces mesures. La Confédération peut recommander et encourager la conclusion de telles conventions. Celles-ci seront soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

² Si, dans les rapports de voisinage, des différends se produisent entre cantons au sujet de la pollution de ces eaux ou de l'interprétation et de l'application de conventions prévues par le 1^{er} alinéa, le Tribunal fédéral statuera en vertu de l'article 113, chiffre 2, de la constitution.

Art. 7

Pour protéger les eaux frontières contre la pollution, la Confédération cherchera à s'assurer la collaboration des Etats voisins en engageant des négociations et en concluant des conventions.

Art. 8

A titre exceptionnel, la Confédération peut encourager par des subventions appropriées la création d'installations servant à la protection des eaux contre la pollution, lorsque les ressources nécessaires sont difficiles à constituer.

Art. 9

¹ Si l'intérêt public le justifie, le gouvernement cantonal peut accorder aux communes et aux entreprises privées le droit d'expropriation en vue de l'acquisition des droits réels nécessaires pour construire des installations servant à l'épuration des eaux ainsi que les canaux d'amenée et d'évacuation.

² Le droit et la procédure d'expropriation sont régis par la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation, sous réserve des dérogations ci-après :

- a. Le gouvernement cantonal est compétent pour statuer sur les demandes litigieuses et approuver les plans (art. 55 et 56 de ladite loi), à moins que plusieurs cantons ou des communes ou entreprises de plusieurs cantons ne soient intéressés à la construction de l'installation ou qu'il ne faille emprunter le territoire de plusieurs cantons.
- b. Si les personnes atteintes par l'expropriation peuvent être déterminées exactement, la procédure sommaire prévue par l'article 33 de ladite loi pourra être appliquée, avec l'autorisation du président de la commission d'estimation, alors même que les conditions spécifiées sous lettres a à d dudit article ne seraient pas remplies.

Art. 10

¹ Les cantons pourvoient par leurs organes à l'exécution de la présente loi.

² Les organes chargés par les cantons de l'exécution de la présente loi et les experts auxquels ils ont recours sont autorisés à prélever les échantillons d'eau usée nécessaires pour déterminer la pollution et à procéder à des mesures quantitatives. Après s'être mis en rapport avec les chefs d'entre-

prise, ils devront, en tant que leur tâche l'exige, avoir libre accès aux installations et lieux énumérés à l'article 5, 1^{er} alinéa, d'où des matières de nature quelconque pénètrent dans une eau. Les chefs d'entreprise fourniront les renseignements permettant d'arrêter les mesures et les conditions prévues aux articles 2, 4, 3^e et 4^e alinéas, et 5, 2^e et 3^e alinéas.

³ A l'égard de tiers, tous les organes d'exécution et experts sont tenus de garder secrètes les constatations faites dans l'application de la présente loi. Ils sont astreints, sans limite de temps, à garder le secret prescrit par l'article 320 du code pénal.

Art. 11

Les cantons peuvent décréter que les mesures qu'ils ont ordonnées soient exécutées par voie de contrainte ou, au besoin, les exécuter eux-mêmes, aux frais de ceux qui en ont l'obligation.

Art. 12

¹ Les décisions rendues en dernière instance cantonale en exécution de la présente loi, notamment des articles 5, 3^e alinéa, 10 et 11, peuvent être déférées dans les trente jours à une commission de recours. Celle-ci peut également examiner si les décisions attaquées sont appropriées aux circonstances. Elle statue en dernier ressort.

² Le Conseil fédéral nomme la commission de recours, dans laquelle la science, la technique, les communes et les milieux économiques intéressés seront équitablement représentés. Il réglera par voie d'ordonnance l'organisation et la procédure.

Art. 13

¹ Les infractions aux dispositions de la présente loi, aux prescriptions édictées pour son exécution et aux ordonnances spéciales sont passibles de l'amende jusqu'à vingt mille francs lorsqu'elles sont commises intentionnellement, et de l'amende jusqu'à cinq mille francs lorsqu'elles sont dues à la négligence ou à l'imprudence.

² Ne tombe pas sous le coup de la disposition du 1^{er} alinéa celui qui, en procédant, selon l'usage local, à l'entreposage et à l'épandage d'engrais naturels ou artificiels et à la lutte contre les ravageurs, provoque une pollution des eaux, alors qu'il a pris toutes les précautions qu'on pouvait attendre de lui en l'occurrence.

³ La poursuite pénale se prescrit par cinq ans.

⁴ Les dispositions générales du code pénal sont applicables, en tant que la présente loi ne prescrit rien d'autre.

⁵ La poursuite pénale incombe aux cantons.

Art. 14

La présente loi abroge, dès son entrée en vigueur, les dispositions qui lui sont contraires, notamment l'article 21 de la loi du 21 décembre 1888 sur la pêche et le règlement spécial édicté par le Conseil fédéral le 17 avril 1925.

Art. 15

¹ Le Conseil fédéral arrête les prescriptions nécessaires à l'exécution de la présente loi.

² Les dispositions édictées par les cantons en exécution de la présente loi sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

³ Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

10033

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi sur la protection des eaux contre la pollution (Du 9 février 1954)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1954
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6558
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.02.1954
Date	
Data	
Seite	305-321
Page	
Pagina	
Ref. No	10 093 415

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.