



Faut-il une autorisation de construire pour le parc éolien du
Gotthard?

Dans l'affirmative, fondée sur quelle disposition de la LAT?



Droit de l'environnement

Introduction, sources, principes, protection contre les nuisances

Prof. Dr. Isabelle Romy, législation environnementale, SIE

Plan du cours

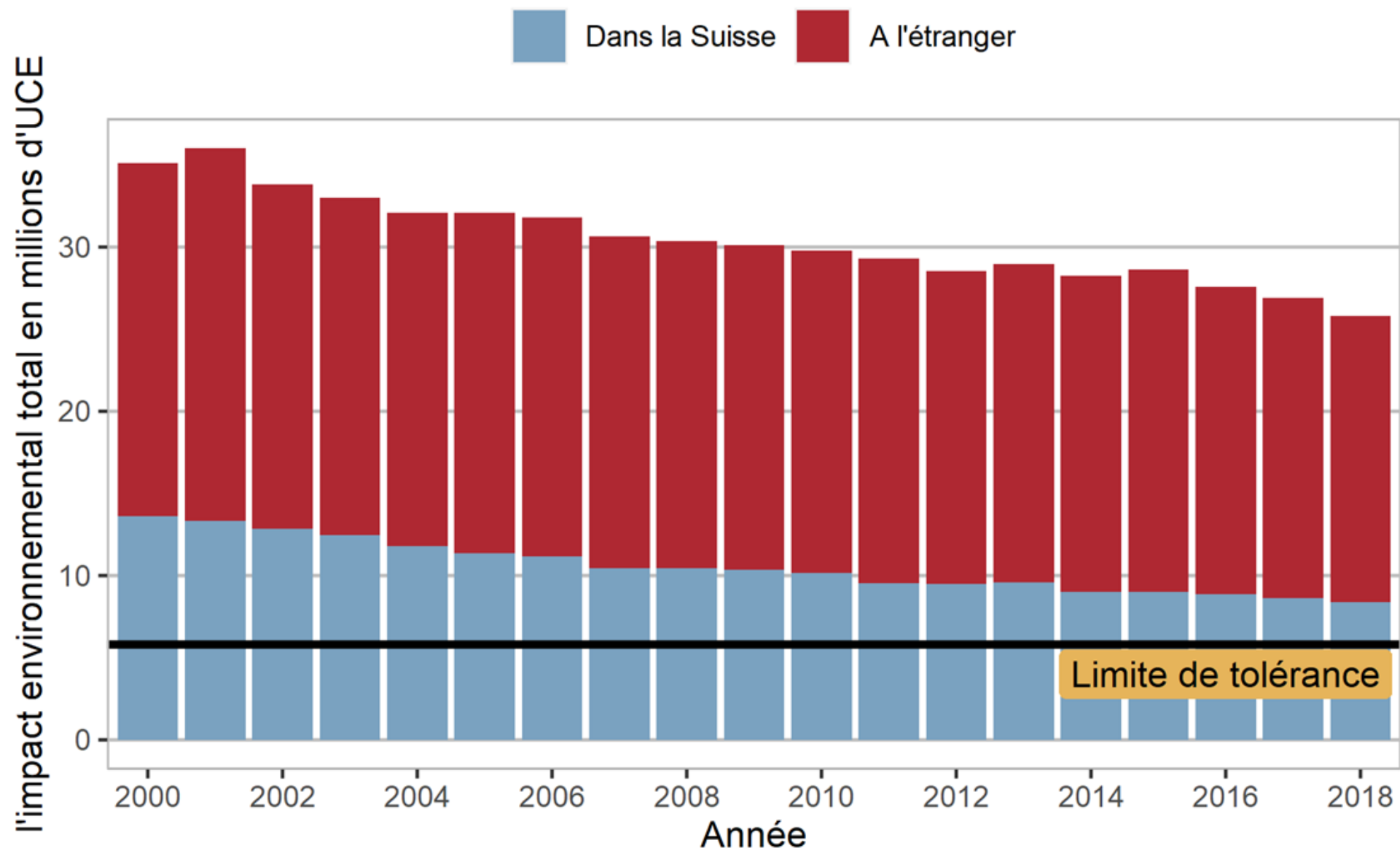
Le système de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement

Le mécanisme de protection contre les nuisances

Exercices

Définition du droit de l'environnement

Le droit de la protection de l'environnement se définit comme l'ensemble des normes de diverses natures qui ont pour but la protection de l'environnement, soit la protection de la nature et de ses ressources, la lutte contre les pollutions et les nuisances et l'amélioration de la qualité de vie.



Calculations EBP

Empreintes environnementales de la Suisse : Évolution de 2000 à 2018, mandat OFEV 2022

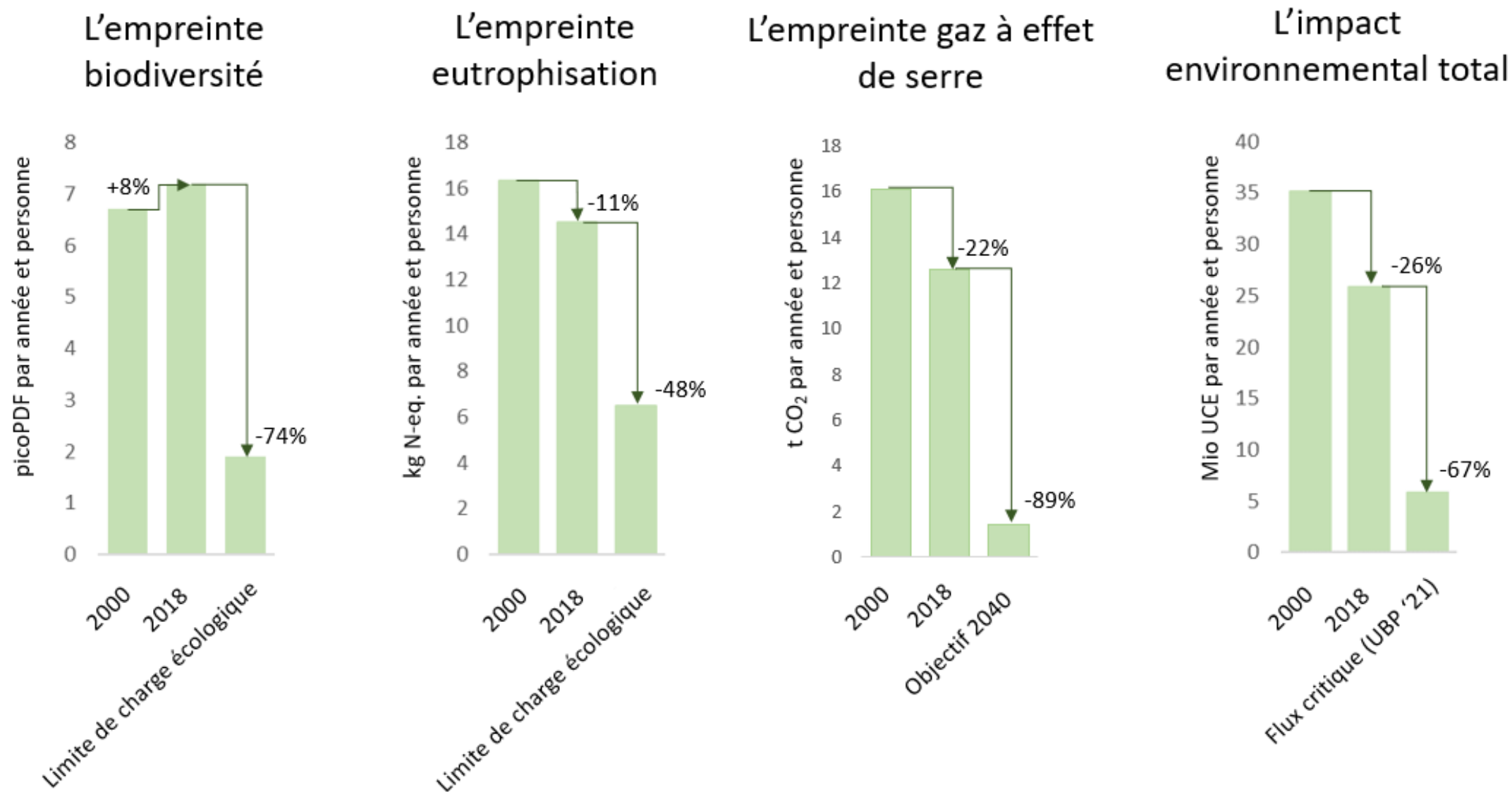
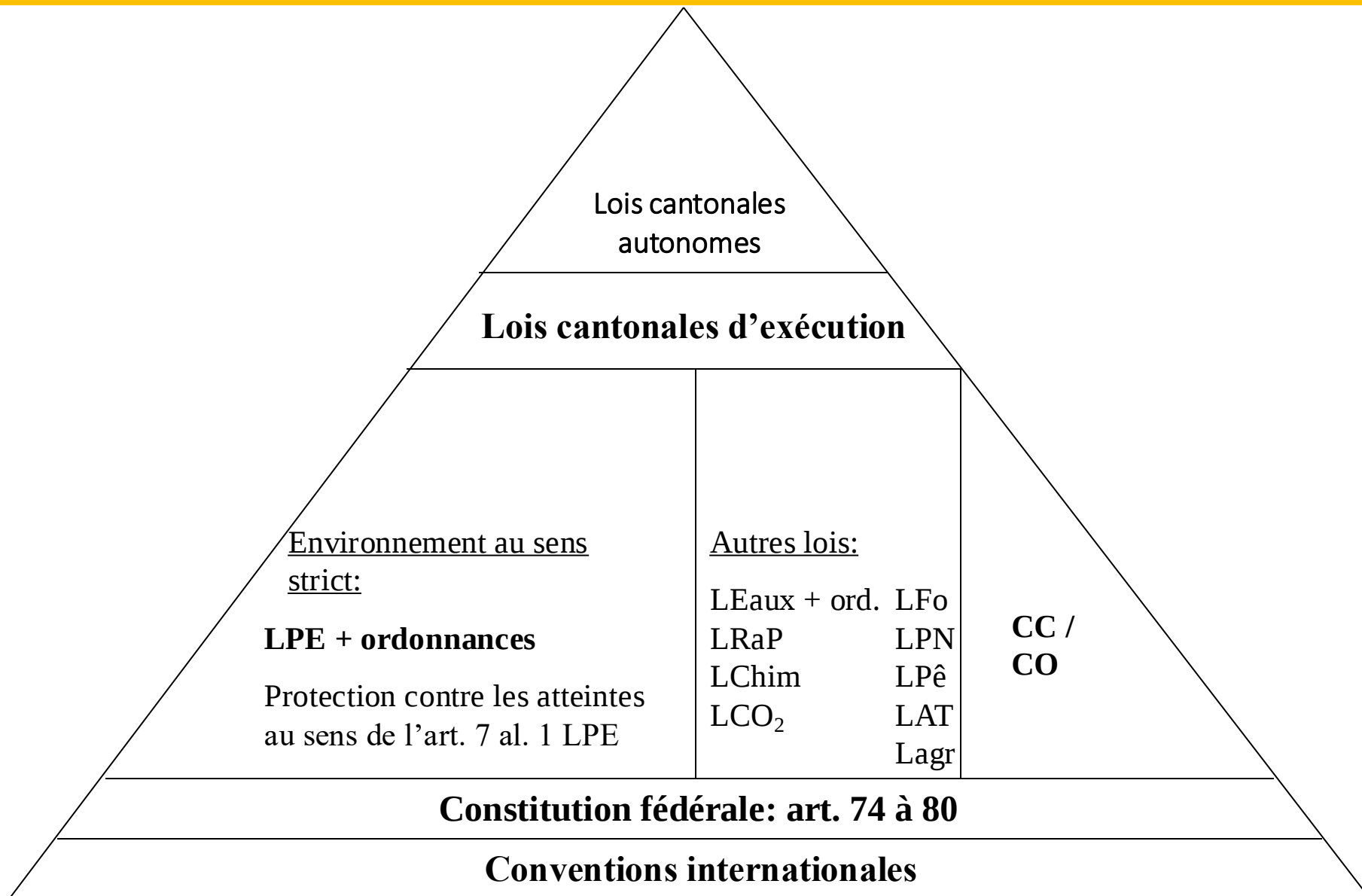


Figure 4 Evolution des empreintes environnementales par personne entre 2000 et 2018 et besoins de réduction supplémentaires

Les sources du droit de l'environnement



Principales conventions internationales sur la protection de l'environnement



Produits chimiques et déchets

- UNECE 1979, CH 1983**
Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance
–
- 1985, CH 1987**
Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone
–
- 1987, CH 1988**
Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
–
- 1989, CH 1990**
Convention de Bâle sur le transport et l'élimination des déchets dangereux par-delà les frontières nationales
–
- 1951, CH 1996**
Convention internationale pour la protection des végétaux contre les organismes nuisibles (CIPV)
–
- UNECE 1992, CH 1999**
Convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents industriels
–
- 1998, CH 2002**
Convention PIC de Rotterdam, obligations internationales dans le commerce international de produits chimiques dangereux
–
- 2001, CH 2003**
Convention de Stockholm/POPs sur les polluants organiques persistants (limitation et interdiction des pesticides et sous-produits)
–
- 2013, CH 2016**
Convention de Minamata visant à réduire les émissions dangereuses de mercure au niveau mondial
–
- 1999, CH x**
Protocole de Bâle sur la responsabilité civile internationale en matière de transport de déchets spéciaux



Climat

- 1992, CH 1993**
Convention-cadre sur les changements climatiques (CCNUCC)
–
- 1998, CH 2003**
Protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre
–
- 2015, CH 2017**
Accord de Paris



Biodiversité

- 1973, CH 1974**
Convention CITES sur le commerce des espèces menacées d'extinction
–
- 1972, CH 1975**
Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel
–
- 1971, CH 1976**
Convention de Ramsar sur les zones humides
–
- 1946, CH 1980**
Commission baleinière internationale sur la réglementation de la chasse à la baleine (CBI)
–
- 1979, CH 1982**
Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, Conseil de l'Europe
–
- 1992, CH 1994**
Convention sur la diversité biologique (CDB)
–
- 1979, CH 1995**
Convention CMS sur la conservation des espèces migratrices
–
- 2000, CH 2002**
Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques
–
- 2001, CH 2004**
Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (ITPGRFA)
–
- 2006, CH 2007**
Accord international sur les bois tropicaux (AIBT)
–
- 2003, CH 2010**
Convention sur l'Institut européen des forêts (EFI)
–
- 2010, CH 2011**
Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB)
–
- 2000, CH 2013**
Convention de Florence sur le paysage, Conseil de l'Europe

CH XXXX: ratification par la Suisse
CH x: pas encore ratifié



Eaux

- 1972, CH 1979**
Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières (IMO)
–
- 1992, CH 1994**
Convention OSPAR pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est
–
- 1992, CH 1995**
Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux
–
- 1996, CH 2000**
Protocole de Londres à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières
–
- 1999, CH 2006**
Protocole sur l'eau et la santé (qualité de l'eau et protection des eaux)
–
- 1982, CH 2009**
Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (réglementation de l'utilisation de la mer) (UNCLOS)
–
- 1996, CH x**
Convention HNS sur la responsabilité civile pour les dommages causés pendant le transport de substances dangereuses et toxiques (IMO)
–
- 1997, CH x**
Convention ONU sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation



Autres

- 1994, CH 1996**
Convention sur la lutte contre la désertification (utilisation durable des sols) (UNCCD)
–
- 1991, CH 1996**
Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (UNECE)
–
- 1998, CH 2014**
Convention d'Aarhus (accès aux informations, participation publique à des procédures de décision, accès à des tribunaux sur des questions écologiques)

Les principales lois fédérales et leur champ d'application

- LPE: Protection des hommes, animaux et plantes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes
- LCO2: Réduction des émissions de gaz à effet de serre
- LCl: Climat, objectifs de réduction, adaptation
- LEaux: Protection quantitative et qualitative des eaux souterraines et superficielles
- LPê: Conservation des espèces et du milieu
- LFo: Protection de la forêt
- LPN: Protection de la nature, du paysage naturel et bâti

Liens utiles

[Fedlex Droit fédéral | Fedlex \(admin.ch\)](#)

Les lois cantonales sont publiées dans les recueils officiels de chaque canton. Ils ont également un site Internet.

Les grands principes du droit de l'environnement au sens large

1. La prévention/la précaution
2. Le développement durable
3. Le pollueur-payeur (principe de causalité)
4. L'application immédiate
5. L'assainissement
6. L'évaluation d'ensemble
7. Principes généraux de l'activité administratives (proportionnalité, intérêt public, bonne foi)

La base constitutionnelle de la LPE

Art. 74 Protection de l'environnement

- 1 La Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel **contre les atteintes nuisibles ou incommodantes**.
- 2 Elle veille à **prévenir** ces atteintes. Les frais de prévention et de réparation sont à la charge de ceux qui les causent.
- 3 L'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi.

La base constitutionnelle de la LPE

- L'art. 74 al. 1 Cst. confère à la Confédération *une compétence législative, globale, et obligatoire* s'agissant de protéger les êtres humains et son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes.
- Le champ d'application de cette disposition comprend l'être humain et son environnement naturel, ce par quoi il faut comprendre les animaux, les plantes, leur milieu naturel ainsi que tous les éléments indispensables à la vie, sol, eau, air, climat, espaces vitaux.

Compétences concurrentes

Les compétences de la Confédération en matière de protection de l'environnement sont *concurrentes et non limitées aux principes*.



Tant que la Confédération n'a pas légiféré en la matière, les cantons peuvent le faire (art. 65 al. 1 LPE); il en va de même après l'entrée en vigueur de la législation fédérale si le droit cantonal se concilie avec le droit fédéral.



L'art. 65 al. 2 LPE prévoit toutefois que les cantons n'ont pas le droit d'édicter de nouvelles valeurs d'immission, d'alarme ou de planification, ni d'arrêter de nouvelles dispositions *sur l'utilisation de substances* ou d'organismes dans les domaines où la Confédération a promulgué de telles normes.

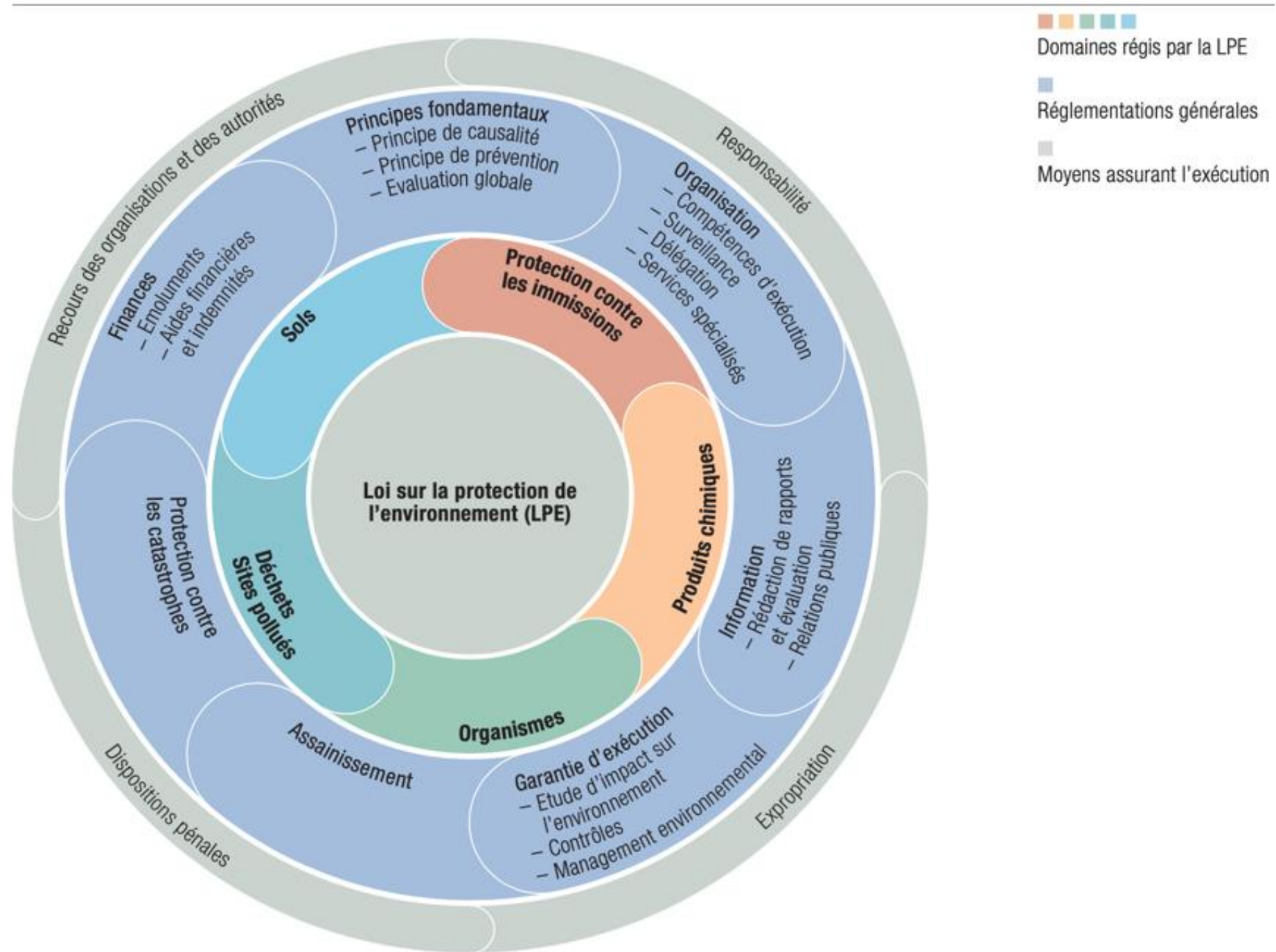
Le but de la LPE

Art. 1: But

- ¹ La présente loi a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes **contre les atteintes nuisibles ou incommodantes**, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol.
- ² Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes seront réduites **à titre préventif** et assez tôt.

Les rapports avec d'autres lois fédérales: art. 3 LPE

- La LPE et ses ordonnances n'ont pas été conçues comme une réglementation générale sur la protection du milieu naturel. Elle laisse subsister de nombreuses autres lois.
- Par ex., le domaine des substances radioactives et des rayons ionisants relève des législations sur la radioprotection et sur l'énergie atomique.
- Il est essentiel de bien distinguer les champs d'application respectifs de ces différentes lois car les régimes varient.
- Un projet peut être soumis à plusieurs lois et conditions différentes, d'où l'importance du principe de coordination!



Le champ d'application personnel de la LPE

1. **Détenteurs, exploitants ou propriétaires** des installations visées à l'art. 7 al. 7 LPE
2. Simples **particuliers** également soumis à la LPE dans leurs activités quotidiennes régies par la LPE
3. L'exécution de la loi incombe aux **cantons** (art. 36 LPE)
4. La **Confédération** surveille l'application de la loi et coordonne les mesures d'exécution des cantons (art. 41). Elle édicte les prescriptions d'exécution dans des ordonnances (art. 39)
5. Dans certains domaines, la Confédération a des pouvoirs d'exécution propres: art. 41 LPE

Le champ d'application matériel de la LPE

Protection des êtres humains, des animaux et des plantes contre les atteintes suivantes (art. 7 al. 1 à al. 5^{quater} LPE):

1. Pollutions atmosphériques
2. Pollutions des eaux et atteintes quantitatives aux eaux
3. Bruit, vibrations, rayons
4. Atteintes portées au sol
5. Modification du matériel génétique d'organismes
6. Modifications de la diversité biologique

Les concepts de rattachement en matière de construction

- Les atteintes doivent être **causées** par la construction ou **l'exploitation d'installations**, l'utilisation de substances, d'organismes ou de déchets ou par l'exploitation des sols (art. 7 al. 1 LPE).
- Les installations sont des bâtiments, voies de communication ou autres ouvrages fixes, modifications de terrains, outils, machines, véhicules, bateaux et aéronefs (art. 7 al. 7 LPE et ordonnances).
- Important de distinguer entre installations existantes, nouvelles ou modifiées, car elles peuvent être soumises à des régimes différents.

Les atteintes

- Les atteintes sont **nuisibles** lorsqu'elles affectent la santé physique ou psychique de l'être humain ou provoquent un dommage à l'environnement; elles sont **incommodantes** lorsqu'elles causent une gêne sans pour autant provoquer de véritable dommage.
- Ces atteintes sont dénommées **émissions** au sortir des installations, **immissions** au lieu de leurs effets (art. 7 al. 2 LPE).

Les instruments de la protection

- Mécanisme de protection contre les nuisances
- Etablissement de rapports (OPAM; étude d'impact,...)
- Adoption de plans d'affectation ou de gestion
- Etablissement de cadastre (sites pollués, bruit,...)
- Décisions de mise en conformité ou d'assainissement
- Octroi d'autorisation(s)
- Prélèvement de taxes d'incitation (sur les COV, redevance sur le trafic des poids lourds, taxe sur les déchets)
- Instruments de l'aménagement du territoire
- Responsabilité civile et pénale

Le mécanisme général de protection contre les nuisances

Pollutions atmosphériques, bruit, vibrations, rayons

1^{er} niveau de protection
Art. 11 al. 1 et 2 LPE

- Mesures préventives de protection à la source selon état de la technique et conditions d'exploitation et si économiquement supportable
- Indépendamment des nuisances existantes
- Selon les instruments de l'art. 12 LPE et ordonnances

2^{ème} niveau de protection
Art. 11 al. 3 LPE

- Mesures complémentaires en cas d'atteintes nuisibles ou incommodantes
- Mesures à la source ou au lieu d'impact
- Principe de proportionnalité s'applique
- Allègements possibles (art. 17 LPE et ordonnances)

Spécificités des mesures
selon le type d'atteintes
(pollution
atmosphérique, bruit,
RNI,...)

- Prescriptions complémentaires de la LPE
- Ordonnances d'exécution

1) **Mesures préventives à la source (art. 11 al. 1 et 2 LPE)**
(conformes à la technique et économiquement supportables)

- VL d'émissions
- prescriptions en matière de construction ou d'équipement
- prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation
- isolation thermique
- prescriptions sur combustibles et carburant



2) **Mesures complémentaires à la source**
sans égard aux incidences économiques
(art. 11 al. 3 LPE)

Mesures au lieu d'exposition



Si > VL immission (ordonnances ou art. 13 à 15 LPE)

1er niveau de protection

- A la source et à titre préventif (= indépendamment de la charge environnementale existante)
- Selon l'état de la technique et les conditions d'exploitation (art. 4 al. 2 OPair):
 - mesures permettant de limiter les émissions qui ont fait leur preuves sur des installations comparables en Suisse ou à l'étranger
 - ont été appliquées avec succès lors d'essais et que la technique permet de transposer à d'autres installations
- Mesures économiquement supportables pour une entreprise moyenne, économiquement saine, de la branche concernée (art. 11 al. 2 LPE; art. 4 al. 3 OPair)

1er niveau de protection

- Respect des valeurs limites d'émission posées dans les ordonnances ou dans des décisions fondées sur la LPE.
- Dans l'ORNI (art. 4 et annexe 1):
 - par le respect d'une valeur limite de l'installation
 - dans les lieux à utilisation sensible dans le mode d'exploitation déterminant.
- Dans l'OPair:
 - limitations des émissions notamment pour installations stationnaires, véhicules et infrastructures destinées aux transports par des valeurs limites selon substances et installations visées, et par des prescriptions en matière de construction.
- Dans l'OPB: pas de valeurs limites d'émission spécifiques pour les installations stationnaires, limitation selon principe de prévention.

2ème niveau de protection

- Les atteintes nuisibles ou incommodantes sont évaluées au moyen des *valeurs limites d'immissions* édictées par le Conseil fédéral (art. 12 LPE; ordonnances) sur la base d'études épidémiologiques.
- Ou elles sont fixées de cas en cas par l'autorité d'exécution selon les principes des art. 13 à 15 LPE, en tenant compte des personnes particulièrement sensibles.
- Les mesures supplémentaires à la source doivent être conformes au principe de proportionnalité.

Exemple d'application à la protection contre la pollution lumineuse

- Il n'existe pas d'ordonnance fédérale d'exécution qui fixe des valeurs limites d'émission ou d'immission.



Compétence subsidiaire des cantons de légiférer tant que la Confédération ne l'a pas fait.

- L'évaluation des atteintes se fait au cas par cas.
- Le principe de *prévention* s'applique au premier niveau de protection:
 - Recommandations pour la prévention des émissions lumineuses de l'OFEV de 2005
 - Projet d'aide à l'exécution du 19 mai 2017
 - Norme SIA 491 du 1^{er} mars 2013 sur émissions de lumière inutiles à l'extérieur

Exemple d'application à la protection contre la pollution lumineuse

Recommandations générales pour limiter les émissions lumineuses la nuit (OFEV)

- Nécessité / sécurité
- Gestion dans le temps/système de commande
- Intensité/clarté
- Choix et positionnement des lampes
- Orientation de l'éclairage
- Ecrans protecteurs

Exemple d'application à la protection contre la pollution lumineuse

- Il n'existe pas de valeurs limites d'immissions pour la lumière visible: appréciation dans chaque cas concret, selon les principes posés aux art. 11 à 14 LPE.
- Critères de l'art. 14 LPE: les immissions ne menacent pas les êtres humains, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes; ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être; ne portent pas atteinte à la fertilité du sol, à la végétation ou à la salubrité des eaux.
- Les autorités d'exécution peuvent se fonder sur des normes privées ou étrangères pour déterminer si des immissions sont excessives (cf. TF, 1C_475/2017 du 21 septembre 2018, c. 5.3).

Exemple d'application à la protection contre la pollution lumineuse

- Mesures de planification pour tenir compte de la réduction des émissions lumineuses lors de l'aménagement du territoire.
- Réglementation dans plans directeurs et plans d'affectation (zones à usage sensible, etc).

Exercices

No 1 Pollution lumineuse

Faits

Les époux Müller sont propriétaires d'une jolie maison dans un quartier résidentiel de la ville de Möhlin dans le canton d'Argovie. Chaque année de novembre à février, ils décorent la façade de leur maison ainsi que leur garage et leur jardin (arbres, arbustes et serre compris) avec des éclairages de Noël (étoiles lumineuses, pères Noël et guirlandes lumineuses). Des étoiles brillent de surcroît aux fenêtres de leur maison. Une fois la période de Noël passée, Monsieur et Madame Müller installent un éclairage décoratif réduit pour tout le reste de l'année. La maison est alors illuminée de toute part par des spots. La guirlande lumineuse décorant le garage à Noël est conservée et quelques arbres du jardin continuent d'être éclairés. Aux fenêtres, les étoiles sont remplacées par des petites lampes d'ambiance. Le contrôle de l'éclairage s'effectue par le biais d'un interrupteur minuteur. Pendant la période de Noël, l'éclairage est allumé de 16h30 jusqu'à 1h00 et en dehors de la période des fêtes dès le crépuscule, dont l'heure varie en fonction des saisons. Leur voisin Monsieur Meyer est dérangé par ces éclairages.

Questions

- a) Quels sont les biens protégés menacés ? La lumière est-elle une atteinte au sens du droit de l'environnement ?
- b) Comment les émissions lumineuses seront-elles limitées dans le cas d'espèce ?
- c) Monsieur et Madame Müller auraient-ils raison de se sentir victimes d'une injustice et restreints dans leurs droits fondamentaux si les éclairages annuels et ceux de Noël devaient être limités ?
- d) De manière générale quand des mesures plus sévères sont-elles justifiées ?
- e) Comment déterminer si des mesures plus sévères sont nécessaires en matière de pollution lumineuse ?

Exercice no 2

Pour certains projets importants, le droit fédéral prescrit de manière impérative que l'autorité procède à une étude d'impact sur l'environnement (EIE). L'art. 3 de l'Ordonnance y relative (OEIE) définit comme suit son objet :

¹ L'EIE permet de déterminer si un projet de construction ou de modification d'une installation répond aux prescriptions sur la protection de l'environnement, (...).

² L'autorité compétente se fonde sur les conclusions de l'étude pour décider, dans le cadre de la procédure décisive, de l'autorisation ou de l'approbation du projet, ou de l'octroi d'une concession pour l'exploitation de l'installation (art. 5). De même, lorsque la réalisation d'un projet nécessite l'autorisation d'une autorité autre que l'autorité compétente (art. 21), cette autorité se prononce elle aussi en fonction des conclusions de l'EIE.

a) Quels sont les principes du droit de l'environnement sur lesquels repose cet instrument ?

Exercice 3

Dans le cadre de l'assainissement d'une ancienne décharge de l'industrie chimique, les ingénieurs responsables parviennent à la conclusion que plusieurs modes d'assainissement du site sont envisageables et équivalents du point de vue de leur efficacité. Tous prévoient à des degrés divers l'excavation du site. L'excavation totale, particulièrement coûteuse, est privilégiée par les autorités cantonales pour des questions liées à l'image de marque de la région qui est un centre touristique important.

La société UNB, détentrice du site, propose quant à elle de se limiter à des mesures de confinement, beaucoup moins chères. Le service cantonal compétent estime toutefois que cette dernière solution est insatisfaisante car elle appellerait de nouvelles interventions dans un délai de dix à quinze ans.

- a) La solution proposée par la société UNB est-elle compatible avec les principes du droit de l'environnement ?
- b) Quel principe doit guider les autorités lors du choix entre plusieurs méthodes d'assainissement équivalentes du point de vue de l'efficacité ?