

# « DES RECOURS CONTRE NATURE » - DROIT DE RECOURS DES ORGANISATIONS ENVIRONNEMENTALES : UNE ENQUÊTE EN SUISSE ROMANDE

RÉSUMÉ DU LIVRE

« DES RECOURS CONTRE NATURE » DE PASCAL PRAPLAN

NOVEMBRE 2004

**Renseignements**

.....

*Chef de projet à AVENIR SUISSE :*

Pascal PRAPLAN

0041 (0)22 749 11 00

.....

*Le droit de recours des organisations environnementales s'attire, depuis une décennie, de nombreuses critiques de la part du monde politique et a fait l'objet de plusieurs démarches parlementaires aux Chambres fédérales. L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) y a répondu avec une évaluation qui est devenue, au fil des ans, la doctrine officielle du Conseil fédéral. Après une première étude en Suisse alémanique, Avenir Suisse présente une enquête qui remet en question l'évaluation de l'OFEP, qui montre, à travers une série de cas concrets dans toute la Suisse romande, les conséquences socio-économiques que peuvent avoir les recours environnementaux et qui retrace enfin l'histoire politique de cette voie de droit très particulière, depuis son introduction dans la législation suisse jusqu'à ce jour.*

Le droit de recours a d'abord été octroyé aux organisations environnementales au milieu des années 1960, avec la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN). Mais c'est surtout dans la foulée de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), entrée en force en 1985, que le champ d'application de ce droit s'est notablement étendu. Il peut actuellement être revendiqué contre tout projet qui, par son ampleur ou ses caractéristiques, doit être soumis à une étude d'impact sur l'environnement (EIE). Il peut aussi être invoqué lors de défrichement ou de construction hors zone à bâtir et lors d'améliorations foncières ou autres tâches relevant de la Confédération.

Trente organisations « à but idéal » peuvent aujourd'hui, grâce à cet instrument, suspendre la construction d'un stade, d'une autoroute, d'un téléphérique ou d'un centre commercial en contestant devant la justice le bien-fondé des autorisations délivrées. Elles peuvent s'opposer à une construction, un défrichement ou tout autre aménagement du territoire en invoquant des raisons environnementales, mais aussi en soulevant, comme c'est souvent le cas, des questions de procédure qui relèvent d'une législation fort complexe.

---

## Premières critiques

---

Dès le début des années 1990, des bâtisseurs et aménagistes publics et privés élèvent la voix pour dénoncer les conséquences – délais, surcoûts... – de certains recours sur leur projet. Des élus à Berne leur emboîtent le pas, émaillant la vie des Chambres fédérales de motions et d'initiatives, dont plusieurs demandent purement et simplement la suppression du droit de recours.

La loi sur la protection de la nature est révisée en 1995 sans apporter de changement législatif fondamental au droit de recours. Suivent quelques nouvelles démarches

parlementaires, puis, en 1997, une initiative populaire « pour la suppression du droit de recours des organisations au plan fédéral » est lancée, mais n'aboutira pas, faute d'un nombre suffisant de signatures.

Les pressions en vue d'une limitation ou d'une suppression du droit de recours des organisations de protection de la nature ne cessent pas pour autant. En l'an 2000, le conseiller aux Etats Hans HOFMANN demande au Conseil des Etats, une modification des lois environnementales (LPN et LPE) par le biais d'une restriction des études d'impact sur l'environnement. Sa motion est rejetée de justesse, mais le texte sera repris deux ans plus tard dans une initiative parlementaire qui sera, elle, adoptée à l'unanimité.

---

## L'évaluation officielle

---

C'est en l'an 2000 également que l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) entre indirectement dans le débat politique en publiant une évaluation du droit de recours effectuée par le Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) de l'Université de Genève. Cette évaluation reprend l'appareil théorique d'un ouvrage précédent de l'un des experts mandatés, puis procède à une étude empirique sur l'utilisation du droit de recours.

Les universitaires genevois choisissent de limiter leur travail à une approche juridique de la question, ignorant pour l'essentiel les conséquences socio-économiques des oppositions environnementales. Et hormis quelques légères critiques formelles, ils concluent sur un véritable plaidoyer pour le droit de recours des organisations environnementales. Leurs conclusions sont du reste devenues les arguments favoris des associations écologistes, mais également de certains parlementaires, voire même du Conseil fédéral.

Ces conclusions tiennent à deux chiffres : les organisations de protection de l'environnement font preuve de modération dans l'utilisation de leur droit de recours, puisqu'elles ne sont à l'origine que de 1,4% des recours de droit administratif jugés par le Tribunal fédéral. Et quand elles le font, les associations environnementales ont un taux de succès d'environ 3,5 fois supérieur au taux de succès général.

Pour arriver à ces chiffres, l'évaluation de l'OFEP se base sur les statistiques de trois ans d'affilée (1996 à 1998), ce qui, soulignent certains économétriciens, est largement insuffisant pour tirer des conclusions définitives. Mais ce qui est beaucoup plus discutable, c'est que les experts font un rapport entre les recours des organisations environnementales

	RECOURS DES ORGANISATIONS <sup>1</sup>	RECOURS LIÉS À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA NATURE <sup>2</sup>	POURCENTAGE DE RECOURS DES ORGANISATIONS
1996	15	77	19,5 %
1997	10	72	13,9 %
1998	16	77	20,7 %
TOTAL	41	226	18,1 %

et l'ensemble des recours administratifs au Tribunal fédéral. Or, dans ce domaine, le TF traite aussi bien des affaires de droit d'établissement et d'asile (de loin les plus nombreuses) que d'entraide judiciaire internationale ou encore d'impôts. Les juges de Mon-Repos se préoccupent aussi bien de la pose controversée d'un poteau indicateur que d'un vaste projet touristique dont dépendent toute une région et son développement...

Autant dire que les auteurs de l'évaluation comparent là l'incomparable. Car si l'on veut mettre en évidence une proportion pertinente de recours des organisations écologistes, on doit absolument circonscrire la comparaison aux domaines dans lesquels celles-ci font l'essentiel de leurs recours. Autrement dit, si l'on reste dans la logique des auteurs de l'étude, le nombre des recours des associations de protection de l'environnement doit être rapporté au nombre de recours qui relèvent du droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Les chiffres existent, et ils donnent une toute autre image des démarches procéduraires des organisations :

Les organisations environnementales sont donc, dans le laps de temps choisi par l'évaluation de l'OFEPF, à l'origine de près d'un cinquième des actions en justice auprès du Tribunal fédéral en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement et de la nature.

1 Chiffres de l'évaluation officielle de l'OFEPF, sur la base de données du TF.

2 Total des recours de droit administratif concernant la protection de la nature et du paysage, la protection de l'environnement, la protection des eaux et l'aménagement du territoire; données du TF.

---

## Conséquences socio-économiques

---

Au-delà de ces problèmes méthodologiques, l'évaluation de l'OFEFP ignore, comme on l'a dit, les conséquences socio-économiques de l'usage du droit de recours. « Des recours contre Nature » s'attache par conséquent à donner la parole à ceux qui, sur le terrain et dans l'ensemble de la Suisse romande, ont vécu ou vivent des oppositions d'association dans leur travail. A travers leurs témoignages, l'enquête met en lumière un certain nombre de dérives liées à certains recours environnementaux.

Le livre détaille ainsi une vingtaine d'« affaires » dans tous les cantons romands. Il montre les délais liés à de très longues procédures : une dizaine d'années pour le parking de Saint-Antoine à Genève, par exemple, ou les 35 ans nécessaires à l'obtention d'une autorisation définitive de construction pour la ligne à haute tension Galmiz-Verbois. L'enquête narre également des histoires de recours à répétition qui peuvent mener à l'abandon pur et simple de certains projets, comme le golf de Grimisuat ou l'aménagement de la Tête-de-Balme, à Finhaut, en Valais.

Ces délais, couplés à l'effet suspensif des recours, entraînent souvent des coûts insoutenables pour les promoteurs du secteur public comme du secteur privé. Le nécessaire déplacement de l'aérodrome de Courtedoux à Bressaucourt, dans le Jura, est ainsi menacé de manière irrémédiable par les oppositions environnementales. Dans le canton de Neuchâtel, c'est l'avenir de la filière éolienne suisse qui se heurte au veto de certaines associations écologistes. En Valais, Electricité Ouest Suisse (EOS) a perdu trois ans dans la construction de Cleuson-Dixence, soit l'équivalent de 144 millions de francs de puissance disponible.

---

## Filières contrecarrées

---

Les conséquences des oppositions environnementales ne sauraient toutefois se limiter à des considérations financières. Dans le Jura, c'est le développement de la filière porcine qui est systématiquement bloqué, posant un grave problème d'occupation et de gestion du territoire : les exploitations agricoles qui parsèment le canton risquent de ne pas pouvoir survivre sans ces revenus complémentaires, les régions les plus reculées pourraient par conséquent se désertifier.

Au-delà des pertes d'emplois, de l'affaiblissement du tissu économique des régions périphériques ou du gel de filières prometteuses, les recours entraînent parfois des délocalisations pures et simples. A Finhaut, le téléphérique prévu sera construit à quelques kilomètres, sur territoire français, mais desservira le même territoire. Le Chablais a également vu s'envoler, au début des années 1990, le projet de nouvelle usine qu'ORGAMOL, de guerre lasse, est allé construire en France.

---

### L'écologie oubliée

---

Mais le fait le plus remarquable de cette enquête en Suisse romande reste très probablement la mise en évidence de l'absence de véritable souci écologique dans certaines affaires. Devant les tribunaux déjà, les organisations peuvent invoquer des détails procéduriers pour bloquer un projet, et il arrive que le Tribunal fédéral accepte un recours sans que le moindre élément environnemental ne rentre dans sa décision.

De même, on peut être surpris de voir des associations recourir contre les CFF, régie écologique s'il en est, ou menacer la filière éolienne. On peut également s'étonner de certains recours aux résultats très peu écologiques: ski sauvage dommageable pour l'environnement à Finhaut, embroussaillage à la place du golf à Grimisuat, engrais chimique plutôt que lisier dans le Jura, 10 000 tonnes de béton dans la nature pour le passage à faune de Chèvrefu...

«Des recours contre Nature» donne encore la parole aux six conseillers d'Etat romands en charge de l'aménagement pour voir comment ils vivent les recours dans la pratique. Le livre retrace enfin l'histoire des péripéties et débats politiques qu'a alimentés le droit de recours durant ces dernières décennies et jusqu'à aujourd'hui, dont les premières pistes évoquées par la Commission juridique du Conseil des Etats pour sa réforme.

---

### Remise à plat globale

---

Cette enquête prolonge un travail similaire effectué en Suisse alémanique par Hans RENTSCH et AVENIR SUISSE. Il n'attaque en aucune manière la protection de la nature, mais traite bien plutôt des dysfonctionnements liés à cet instrument juridique très

particulier qu'est le droit de recours des organisations environnementales, droit qui n'a connu aucune révision notable depuis sa mise en place.

Reste une question de fond : aujourd'hui, toutes les énergies se focalisent sur cette voie de droit des associations, mais elles ne se préoccupent guère de ce qui lui donne sa force, son pouvoir de nuisance ou son utilité : l'ensemble des lois environnementales (LPE, LPN, LFO, LEAUX...). Ces lois présentent, chacune de son côté, des pistes très abstraites. Comme elles ne constituent pas un système cohérent et unifié, elles offrent un vaste champ d'intervention aux recourants. En conséquence, le droit environnemental s'est construit et se construit encore aujourd'hui à coup de recours et d'arrêtés des tribunaux, compliquant à l'envi une jurisprudence déjà touffue et bien trop complexe pour le commun des juristes. Par conséquent, tôt ou tard, la Suisse devra procéder à une remise à plat de l'ensemble de la législation environnementale.