



Quels sont les effets du droit de recours des organisations de protection de l'environnement?



Version résumée de l'évaluation
d'A. Flückiger, Ch.-A. Morande
et T. Tanquerel,
Université de Genève



Office fédéral de
l'environnement,
des forêts et
du paysage
(OFEFP)

Elaboration

Urs Steiger, dipl. ès sc. nat. EPFZ
textes conceptions conseil, Lucerne

Version française

Yves Joliat, titulaire du brevet
d'avocat, Genève

Suivi juridique**de la version abrégée**

Theo Loretan, Dr en droit
Zurich

Photos

Priska Ketterer, Lucerne

Suivi OFEFP

Division Droit
Christoph Zäch
Marco Zaugg
Salome Sidler
Section Communication
Norbert Ledergerber

Distribution

Office fédéral de l'environnement,
des forêts et du paysage
Documentation
3003 Berne
Fax + 41 (0) 31 324 02 16
E-mail: docu@buwal.admin.ch
Internet:
<http://www.admin.ch/buwal/publikat/f/>

Numéro de commande

DIV-1903-F

Note

La version intégrale de l'évaluation peut être obtenue sous le titre "Évaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement", parue dans le no 314 du *Cahier de l'environnement*, au prix de frs 25.- auprès de l'Office chargé de la distribution (SRU-314-F).

© OFEFP 2000
4.2000 1500 26962/10

Aperçu

En bref – In Kürze – In breve – In brief	4		
Avant-propos	7		
1 Introduction	9		
2 Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement	10		
2.1 La protection d'intérêts idéaux	10		
2.2 Le droit de recours des organisations en droit comparé	11		
2.3 La pratique des organisations habilitées à recourir	12		
2.4 Les critiques formulées à l'encontre du droit de recours des organisations environnementales	14		
3 Le droit de recours des organisations en pratique	15		
3.1 Les études de cas	15		
Autoroute de contournement de Zurich	16		
Cleuson-Dixence (VS)	17		
Promenade St-Antoine, Genève	18		
Usine K. SA. à Menznau (LU)	19		
Golf de Lavaux	20		
		3.2 Le droit de recours des organisations favorise et améliore l'application de la législation environnementale	15
		3.3 Le droit de recours des organisations favorise l'émergence de solutions négociées	22
		3.4 Le droit de recours des organisations est économiquement avantageux	24
		3.5 Le droit de recours favorise l'intégration	25
		4 L'appréciation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement	27
		5 Y a-t-il d'autres solutions ?	30
		6 Les améliorations possibles	31
		Annexe	33
		Présentation succincte des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir	
		Pro Natura	33
		Le Club alpin suisse	33
		La Ligue suisse du patrimoine national (LSP)	34
		La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FSPAP)	34
		L'Association transports et environnement (ATE)	35
		Le WWF suisse	36

Sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), Alexandre Flückiger, Charles-Albert Morand et Thierry Tanquerel de l'Université de Genève ont évalué le droit de recours des organisations de protection de l'environnement.

Inscrit dans différentes lois, ce droit de recours est un instrument facilitant l'exécution du droit de l'environnement. Son champ d'application est toutefois limité. Il existe dans d'autres pays des instruments comparables, dont certains vont même plus loin. Dans la majorité des cas, les organisations de protection de l'environnement font usage de leur droit de recours pour être impliquées dès que possible dans la phase de projet et de prise de décisions, et obtenir ainsi des améliorations du projet. Rares sont les cas dans lesquels le droit de recours est utilisé pour exprimer une opposition de principe.

Les organisations de protection de l'environnement sont à l'origine d'environ 1% de tous les recours de droit administratif. Or, le taux de succès de ces recours est largement supérieur à la moyenne. C'est ainsi que pendant la période observée, le Tribunal fédéral a admis 18,5% des recours en général, et 63 % des recours présentés par des organisations de protection de l'environnement. Quant aux recours tranchés par le Conseil fédéral, le taux d'admission général était de 8,9% et de 33% pour les recours présentés par des organisations de protection de l'environnement. Ce taux de succès élevé a un effet préventif. Pour éviter des oppositions et des recours, on tente de tenir compte dès que possible des aspects environnementaux. En d'autres termes, le droit de recours permet d'appliquer plus efficacement le droit de l'environnement tout en minimisant l'intervention de l'Etat.

Les critiques exprimées contre le droit de recours des organisations environnementales sont généralement injustifiées. Les alternatives entraîneraient des coûts supérieurs. Certains points pourraient toutefois être améliorés. La concertation pourrait notamment être facilitée et renforcée.

Im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) erarbeiteten Alexandre Flückiger, Charles-Albert Morand und Thierry Tanquerel, Universität Genf, eine Evaluation des Beschwerderechts der Umweltschutzorganisationen.

Das Verbandsbeschwerderecht ist in verschiedenen Gesetzen verankert und ein Hilfsmittel für den Vollzug des Umweltrechts. Sein Anwendungsbereich ist jedoch beschränkt. Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass vergleichbare Instrumente, zum Teil in weiter gehender Form, auch im Ausland bestehen. Angewendet wird das Verbandsbeschwerderecht von den Umweltschutzorganisationen meist mit dem Ziel, frühzeitig in die Projektierung und in die Entscheidungsverfahren involviert zu werden, um Projektverbesserungen zu erreichen. Nur in Ausnahmefällen wird es im Sinne der Grundsatzopposition eingesetzt.

Nur 1 Prozent aller Verwaltungsgerichtsbeschwerden stammen von Umweltschutzorganisationen. Diese werden aber überdurchschnittlich oft gutgeheissen. Das Bundesgericht hiess im untersuchten Zeitraum 18,5 Prozent aller Beschwerden gut, jedoch 63 Prozent der Beschwerden von Umweltschutzorganisationen. Bei Beschwerden, die vom Bundesrat entschieden wurden, lag die Gutheissungsquote insgesamt bei 8,9 Prozent, bei Verbandsbeschwerden betrug sie aber 33 Prozent. Diese hohe Erfolgsquote hat eine präventive Wirkung: Um Einsprachen und Beschwerden zu vermeiden, werden Projekte hinsichtlich der Umweltaspekte frühzeitig optimiert. So verhilft das Verbandsbeschwerderecht mit wenig staatlichem Aufwand zu einem besseren Vollzug des Umweltrechts.

Die am Verbandsbeschwerderecht geäusserte Kritik erweist sich im wesentlichen als unzutreffend. Untersuchte Alternativen sind aufwendiger. Es bieten sich jedoch verschiedene Möglichkeiten für Verbesserungen, insbesondere um Verhandlungslösungen zu vereinfachen und zu stärken.

Su mandato dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP), Alexandre Flückiger, Charles-Albert Morand e Thierry Tanquerel del "Centre d'étude de technique et d'évaluation législatives" (CETEL) dell'università di Ginevra hanno valutato il diritto di ricorso delle organizzazioni ambientaliste.

Il cosiddetto diritto di ricorso delle associazioni, consacrato da diverse leggi, è uno strumento che serve all'esecuzione della legislazione sull'ambiente. Tuttavia il suo campo di applicazione è limitato. Inoltre in diversi altri Paesi esistono strumenti comparabili, alcuni dei quali sono più avanzati. Nella maggior parte dei casi le organizzazioni di protezione dell'ambiente fanno uso del diritto di ricorso per essere coinvolte il più presto possibile nella fase progettuale e decisionale. In questo modo possono presentare per tempo le loro proposte di miglioramento. Sono rari i casi in cui il diritto di ricorso viene utilizzato per esprimere un'opposizione di principio.

Le organizzazioni di protezione dell'ambiente inoltrano solo l'un per cento di tutti i ricorsi trattati dai tribunali amministrativi. Ma con un successo ampiamente superiore alla media. Durante il periodo preso in considerazione, il Tribunale federale ha accolto il 18,5 per cento di tutti i ricorsi presentati, ma il 63 per cento dei ricorsi inoltrati da organizzazioni ambientaliste. Per quanto concerne i ricorsi esaminati dal Consiglio federale, invece, la quota di successo è pari all'8,9 per cento, ma sale al 33 per cento per i ricorsi presentati da organizzazioni ambientaliste. Queste quote elevate hanno un effetto preventivo: per evitare opposizioni e ricorsi, le problematiche legate all'ambiente vengono integrate il più presto possibile nei progetti. Si può quindi affermare che il diritto di ricorso delle associazioni rende più efficace l'esecuzione della legislazione sull'ambiente e consente di ridurre gli interventi dello Stato.

Le critiche mosse al diritto di ricorso delle associazioni sono generalmente ingiustificate. Le alternative prese in considerazione implicherebbero costi più elevati. Alcuni aspetti potrebbero tuttavia essere ottimizzati, soprattutto per quanto concerne la concertazione.

Alexandre Flückiger, Charles-Albert Morand and Thierry Tanquerel of the University of Geneva have evaluated the right of appeal of environmental protection organisations, commissioned by the Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape (SAEFL).

The right of appeal of environmental protection organisations is established by various laws and is an aid in executing environmental legislation, but its range of application is limited. Comparable instruments also exist in other countries, in some cases in more comprehensive form. The right of appeal of environmental protection organisations is usually exercised by those organisations to enable them to participate in planning and decision-making at an early stage, in order that improvements are made to projects. Only in exceptional cases is it used to offer fundamental opposition.

Although only one per cent of all appeals concerning administrative law are initiated by these environmental organisations, their success rate in court is above average. Over the period considered, only 18.5 per cent of all appeals were accepted by the Swiss Federal Supreme Court, whereas for those lodged by the environmental organisations it was 63 per cent. For appeals considered by the Federal Council, the figures were 8.9 per cent and 33 per cent. The high success rate has a preventive effect: it encourages projects to be environmentally optimised at an early stage, to avoid complaints and appeals arising later on. Therefore, the right of appeal of environmental protection organisations enhances the execution of environmental legislation with little effort on the part of the state.

Criticism levelled at the right of appeal of environmental protection organisations has proved for the most part unjustified, and the cost of alternatives is higher. However, there are various possibilities for improvement, in particular to simplify and strengthen consensus-building.

Avant-propos

Ces dix dernières années, le droit de recours des organisations de protection de l'environnement a fait l'objet, à intervalles réguliers, de discussions animées et peu consensuelles. Pourtant, les critiques exprimées à son sujet se fondaient parfois sur des bases incertaines.

Afin qu'une discussion objective puisse avoir lieu, il est indispensable de disposer d'informations empiriques et actualisées sur l'utilisation et les effets réels de cet instrument important pour la protection de l'environnement. Il existe bien une enquête approfondie sur le droit de recours des associations, mais elle date déjà de vingt ans. Prenant acte du nouveau débat politique en cours à ce sujet au niveau fédéral, l'OFEFP a jugé judicieux de faire élaborer les bases nécessaires à la discussion. Afin de rassembler la documentation la plus large et la plus objective possible, il a mandaté Alexandre Flückiger, chargé de cours, ainsi que Charles-Albert Morand et Thierry Tanquerel, tous deux professeurs à l'Université de Genève. Ces experts font partie du "Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives" (CETEL). Dans la discipline encore jeune de l'évaluation législative, les compétences du CETEL sont largement reconnues.

Nous sommes heureux de présenter maintenant les résultats finaux de cette évaluation aux personnes intéressées du monde politique et des milieux scientifiques, ainsi qu'à un plus large public. Nous espérons apporter ainsi une contribution objective au service d'un dialogue constructif.

Christoph Zäch, OFEFP, chef de la division Droit

¹ Introduction

Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement est la cible de critiques diverses et régulières. Afin de faire le point sur le sujet, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) a, sur la base de l'art. 44 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) et de l'art. 170 de la Constitution fédérale, demandé à Alexandre Flückiger, Charles-Albert Morand et Thierry Tanquerel, chargé de cours, respectivement professeurs, du "Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives" (CETEL) de l'Université de Genève, de procéder à une évaluation de ce droit de recours.

L'évaluation consiste à répondre à un ensemble de questions relatives à une politique, sa mise en œuvre et ses effets. Dans cette optique, cinq approches ont été mises en œuvre, à savoir une étude du cadre juridique actuel, tant helvétique qu'étranger, dans lequel s'inscrit le droit de recours des organisations de protection de l'environnement, des enquêtes statistiques, pour connaître l'activité déployée dans le domaine de l'exercice effectif du droit de recours, des entretiens semi-directifs avec les organisations de protection de l'environnement, des études de cas, pour appréhender les processus réels, les mécanismes d'action et les conditions de l'exercice du droit de recours et, finalement, des entretiens semi-directifs avec des acteurs périphériques, tels que des représentants de syndicats patronaux, de bureaux d'ingénieurs et du monde politique.

L'évaluation a été suivie par un groupe-pilote composé de représentants de l'administration fédérale, qui a avalisé le projet de recherche, dont il avait préalablement admis l'objet et les méthodes. Ses remarques relatives à la version préliminaire du rapport ont été prises en considération dans le rapport final livré par les auteurs de l'étude.

La présente contribution constitue une version abrégée de ce rapport, approuvée par ses auteurs. Les citations figurant en italiques dans la colonne de gauche sont tirées des entretiens réalisés dans le cadre de l'étude. Pour de plus amples informations, telles que le résumé des interviews effectuées et le matériel statistique notamment, le lecteur sera renvoyé à la version intégrale de l'étude, publié par l'OFEFP dans le *Cahier de l'environnement*, no 314, sous le titre "Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement".

² Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement

2.1 La protection d'intérêts idéaux

En matière de recours administratifs, la jurisprudence n'admet pas qu'un intérêt purement idéal à la bonne application de la loi suffise à conférer la qualité pour agir, de sorte que les organisations de protection de l'environnement ne sont pas habilitées à défendre l'intérêt public par ce biais. En effet, les lois de procédure réservent la qualité pour recourir à celui qui est directement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, étant précisé que cet intérêt doit être actuel et personnel, ce qui implique que le recourant soit touché plus que quiconque ou que la généralité des administrés. Cette exigence vise avant tout à exclure l'action populaire.

La jurisprudence admet néanmoins que les organisations puissent défendre les intérêts de leurs membres, dans la mesure seulement où un grand nombre d'entre eux sont eux-mêmes atteints dans un intérêt digne de protection, de sorte que cette possibilité reste, en fin de compte, d'une utilité pratique très limitée pour les organisations de protection de l'environnement.

Bases légales

Cela étant, la loi confère également la qualité pour agir à toute autre personne, organisation ou autorité, à laquelle le droit fédéral accorde un droit de recours. Parmi les dispositions qui confèrent spécialement la qualité pour recourir, trois concernent les organisations de protection de l'environnement. L'art. 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) accorde aux organisations d'importance nationale à but non lucratif qui se vouent par pur idéal à la protection de la nature ou du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables et qui existent au moins depuis 10 ans, le droit de recours pour la défense d'intérêts généraux en matière de protection de la nature et du paysage. L'art. 55 LPE, dont les exigences sont identiques, vise quant à lui les organisations nationales dont le but est la protection de l'environnement. Enfin, l'art. 14 al. 1 let. b de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR) reconnaît un droit de recours aux organisations spécialisées en la matière.

Une aide à l'application de la loi

Le droit de recours spécial accordé aux organisations de protection de l'environnement par les dispositions susmentionnées a été conçu avant tout comme un moyen supplémentaire de mise en œuvre du droit de l'environnement. Accessoirement, on peut estimer que, dans une certaine mesure, les organisations ont été considérées comme des représentantes d'intérêts diffus de la population, qui n'auraient que peu de chance d'être pris en compte dans le recours de particuliers. En leur conférant le droit de s'exprimer dans les procédures susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, on a, en quelque sorte, élevé ces organisations au rang d' "avocats de l'environnement".

Des limitations clairement définies

Toutes les décisions susceptibles d'avoir des conséquences sur l'environnement ne peuvent pas faire l'objet d'un recours. L'art. 55 LPE limite le droit de recours des organisations aux décisions relatives à des objets soumis à une étude d'impact. Cette limitation part visiblement de l'idée que l'intervention des organisations se justifie surtout pour les installations pouvant affecter sensiblement l'environnement. En ce qui concerne l'art. 12 LPN, le droit de recours des organisations ne peut porter que sur des décisions prises en exécution de tâches fédérales dans le cadre desquelles les intérêts de protection de la na-

ture et du paysage doivent être sauvegardés. La qualité pour agir des organisations a ainsi été admise à propos, notamment, de la construction d'une route nationale, d'une ligne de chemin de fer, d'une installation de transport d'énergie ou encore de la délivrance d'une autorisation de défricher.

En définitive, les champs d'application respectifs de ces deux dispositions se recourent partiellement. Reste que, même réunis, ces deux champs laissent de côté un ensemble non négligeable de décisions touchant la protection de l'environnement au sens large et échappant, en tout ou partie, au recours des organisations à but idéal.

Les obstacles au droit de recours

Depuis 1995, l'exercice du droit de recours conféré par les art. 55 LPE et 12 LPN exige que les organisations de protection de l'environnement aient, sous peine d'être déchues de leur droit de recourir, participé de façon contentieuse à tous les stades antérieurs de la procédure. Il leur est donc nécessaire d'intervenir très tôt, par le biais de l'opposition lorsque celle-ci est prévue par la loi, et d'épuiser elle-mêmes les voies de recours cantonales, de sorte qu'il ne leur est pas possible, par exemple, d'intervenir devant le Tribunal fédéral dans le cadre d'un procédure jusque-là exclusivement diligentée par un particulier.

Par ailleurs, pour éviter d'ouvrir une double possibilité de recours contre un même objet, les organisations ne peuvent désormais plus recourir contre l'octroi de subventions fédérales, lorsque les mesures de planification, les ouvrages ou les installations ont fait l'objet d'une décision au sens de l'art. 12 al. 1 LPN ou lorsqu'elles n'ont pas recouru contre la première décision, dûment notifiée, qui ne répondait pas à leurs demandes dans une procédure cantonale relative aux mesures de planification, aux ouvrages et aux installations.

2.2 Le droit de recours des organisations en droit comparé

Bon nombre d'Etats confèrent, à l'instar de la Suisse, un droit de recours aux organisations poursuivant un but idéal. Dans le cadre de l'évaluation, seule la situation juridique dans les pays voisins de la Suisse (sauf l'Italie), la Suède, le Royaume-Uni et les Etats-Unis a été examinée. Cette étude de droit comparé a permis de mettre en évidence différents modèles, non exclusifs, en ce qui concerne la reconnaissance d'un droit de recours des organisations de protection de l'environnement.

Le modèle normatif

Le modèle normatif comporte l'octroi d'un droit de recours aux organisations par une disposition légale spécifique. Il implique en général des critères de sélection des organisations habilitées à recourir. Le champ du droit de recours peut être plus ou moins large. Ce modèle, qui se caractérise par la reconnaissance expresse de la possibilité pour des organisations privées de représenter en justice un intérêt public, se rencontre en Suède, en France (en complément du modèle jurisprudentiel), en Allemagne et en Suisse.

Le modèle jurisprudentiel

Le modèle jurisprudentiel désigne la situation où le droit de recours est conféré aux organisations, par la jurisprudence, sur la base des dispositions générales relatives à la qualité pour agir. Il peut s'agir d'un recours dans l'intérêt des membres, défini strictement, comme en Suisse et dans l'Union européenne, ou offrant de vastes possibilités

d'action aux organisations, comme aux Etats-Unis. Il peut aussi s'agir d'un recours en vue de la défense d'intérêts statutaires idéaux, comme en France.

L'action populaire

Ce modèle, qui permet au citoyen lui-même de faire valoir l'intérêt public en justice, n'existe, à l'état pur, dans aucun des pays étudiés. En revanche, l'Autriche connaît une *Bürgerinitiative*, qui peut être caractérisée comme une action populaire collective: un groupe de 200 citoyens résidant dans un périmètre donné peut se voir reconnaître la qualité de partie et donc le droit de recourir.

Le modèle du procureur environnemental

Dans le modèle du procureur environnemental, le soin d'assurer la mise en œuvre du droit de l'environnement de façon plus ou moins indépendante est confié à une autorité étatique. Il peut s'agir d'une "agence" spécialisée dans la protection de l'environnement: on retrouve des traces de ce modèle aux Etats-Unis ou en Suède. Il peut aussi s'agir de préposés chargés spécifiquement d'agir comme "avocats de l'environnement", comme dans les Länder autrichiens.

La Suisse n'est plus en pointe

L'étude de droit comparé infirme l'idée, parfois avancée, que la Suisse serait en pointe en ce qui concerne la reconnaissance d'un droit de recours aux organisations de protection de l'environnement. En effet, les modèles normatifs français et suédois apparaissent plus larges. Quant au modèle jurisprudentiel américain, bien qu'il ne reconnaisse pas, en théorie, le recours idéal, il est en pratique plus ouvert que le modèle suisse, en raison d'une application beaucoup plus souple des exigences ordinaires de la qualité pour agir. Enfin, il y a lieu de remarquer que, dans les pays étudiés, l'évolution récente tend, de manière générale, à l'élargissement de la qualité pour agir des organisations écologiques, en particulier en France, en Allemagne et en Suède. Qui plus est, un débat relatif à la suppression de ce droit de recours ne semble se dérouler qu'en Suisse.

2.3 La pratique des organisations habilitées à recourir

Une clé pour des négociations

Dans la majorité des cas, il est rare que les organisations de protection de l'environnement s'attaquent aux projets dans leur principe. De façon générale, elles cherchent essentiellement à obtenir l'amélioration des constructions ou installations envisagées, afin que celles-ci soient, dans une mesure satisfaisante, respectueuses de l'environnement. Dans cette optique, elles préfèrent parvenir à des solutions négociées, de sorte que l'exercice effectif de leur droit de recours n'est en réalité mis en œuvre qu'à titre subsidiaire, dans la mesure seulement où les autres stratégies d'action ont préalablement échoué.

L'existence du droit de recours, par la menace qu'il constitue pour les promoteurs, incite à la concertation et au développement de processus participatifs, conduisant à intégrer les organisations écologiques dans l'élaboration des projets, ce qui leur permet d'être véritablement reconnues en tant que partenaires à part entière.

L'obligation de prendre part à la procédure antérieure au recours incombant aux organisations provoque un effet de concertation important. Elle a pour effet positif de susciter un dialogue précoce avec les promoteurs, prévenant ainsi des procédures contentieuses

ultérieures. Elle a aussi pour effet pervers de forcer les organisations à s'opposer de manière préventive (cf. page 11).

Les organisations de protection de l'environnement recourent à quatre types de stratégies :

Objection de négociation (ou constructive)

“Nous avons été d'accord de négocier sur ce golf [Lavaux], car il se situait sur une zone agricole intensive. Nous négocions quand nous ne sommes pas opposés par principe au projet. Sinon nous ne négocions pas, mais ce cas est rare.”

WWF

Cette première stratégie est adoptée lorsque le projet présenté n'est pas contesté en tant que tel, et que son abandon ne saurait, pour diverses raisons, être exigé. L'objectif des organisations consiste ici à tenter d'y apporter des améliorations du point de vue environnemental, de sorte qu'elles se déclarent ouvertes à la négociation.

Objection de garantie

Cette seconde stratégie, qui est une conséquence de l'obligation incombant aux organisations de participer précocement à la procédure pour ne pas être forcloses, se rencontre lorsqu'une concertation préalable a eu lieu entre les organisations et les promoteurs. Une opposition est déposée afin de garantir que les mesures négociées avant la mise à l'enquête publique fassent partie intégrante de l'autorisation de construire ou de la décision relative à un plan. Cette opposition est sans effet si la décision est rédigée dans le sens du compromis négocié. Si elle ne l'est pas, l'opposition se poursuit par la voie du recours. En pratique, cette démarche conduit parfois à des incompréhensions (cf. page 31).

Objection d'information (ou préventive)

“Les mises à l'enquête publique sont publiées dans le Bulletin officiel une fois par semaine. Il est donc souvent nécessaire de faire opposition à titre préventif pour sauvegarder les délais.”

WWF

Cette troisième option stratégique est également une conséquence de l'obligation incombant aux organisations de participer précocement à la procédure. Le droit d'opposition – et donc indirectement le droit de recours – est ici utilisé pour prendre connaissance d'un projet. Une telle objection apparaît donc au stade de l'opposition. A l'instar du cas précédent, elle est en principe sans conséquence si les craintes s'avèrent infondées.

Opposition de principe

Enfin, l'objectif peut consister à faire purement et simplement échec au projet. Aucune négociation n'est alors possible. Dans cette hypothèse, un recours ne sera en principe déposé que s'il a de bonnes chances de succès.

Prudence face aux intérêts de particuliers

“Dans les régions alpines, les sections sont souvent composées de personnes très intégrées socialement qui craignent de faire usage du droit de recours par peur des conséquences sociales.”

CAS

Les organisations de protection de l'environnement ont la volonté très nette de se démarquer des démarches des particuliers qui disposent eux-mêmes d'un droit de recours, afin, surtout, de conserver leur crédibilité. Lorsque des particuliers leur dénoncent des cas, elles se réservent la faculté d'agir uniquement si l'intérêt public est en cause. Les organisations mettent parfois en place des activités de conseil et d'information à l'attention des particuliers désireux de recourir eux-mêmes. Il n'est cependant pas toujours concevable que des particuliers puissent procéder, soit qu'il ne disposent pas de la qualité pour agir, soit que les ressources matérielles ou personnelles leur font défaut, soit que les circonstances de fait les empêchent d'agir en raison d'un environnement social trop étroit (par exemple lorsque toute une région dépend économiquement d'un projet ou d'une entreprise).

2.4 Les critiques formulées à l'encontre du droit de recours des organisations environnementales

Le droit de recours spécial des organisations de protection de l'environnement tombe régulièrement sous le feu de la critique, qui se focalise sur trois points essentiels :

Le blocage et le renchérissement des projets

Les oppositions et recours des organisations ralentiraient, voire bloqueraient les projets de construction en raison de la durée considérable des procédures, susceptibles de s'étaler souvent sur plusieurs années. Il en résulterait un renchérissement important et injustifié de ces projets.

Un droit de veto

Leur droit de recours conférerait aux organisations environnementales un droit d'ingérence dans les projets envisagés par les promoteurs, à tel point qu'elles seraient en mesure de décider du contenu, voire du sort des projets, de sorte qu'elles disposeraient, en fin de compte, d'un droit de veto à leur égard.

Un usage abusif

On reproche également aux organisations de protection de l'environnement de faire un usage abusif de leur droit de recours, en ce sens qu'elles se serviraient de la menace que celui-ci constitue pour, notamment, chercher à obtenir, dans le cadre de négociations, des compensations sans rapport direct avec le projet en cause, impossibles à réaliser pour les promoteurs, voire dénuées de toute base légale.

Les résultats de l'étude démontrent que ces reproches sont injustifiés, même si, de toute évidence, des améliorations restent possibles.

3 Le droit de recours des organisations en pratique

3.1 Les études de cas

Afin de décrire les processus réels issus du droit de recours des organisations de protection de l'environnement et dans le but d'identifier de manière concrète ses mécanismes d'action, de réaction ainsi que son utilisation effective, les auteurs de l'évaluation ont procédé à une étude de différents cas d'espèce. On trouvera aux pages suivantes une sélection de cas tirés de la pratique, qui se distinguent par le type de réalisation qu'ils concernent, la procédure qui a été suivie et le résultat qui a été obtenu.

3.2 Le droit de recours des organisations favorise et améliore l'application de la législation environnementale

Le but des enquêtes auxquelles se sont livrées les auteurs de l'étude consistait à mesurer l'efficacité du droit de recours des organisations écologiques en tant qu'instrument d'application du droit de l'environnement. Le droit de recours est efficace si les intérêts écologiques découlant de la législation environnementale sont effectivement et concrètement mieux pris en compte dans les projets de construction. Ce peut être le cas non seulement lorsque diverses mesures de compensation écologiques sont adoptées, mais aussi lorsqu'il est renoncé à un projet ne satisfaisant pas aux impératifs écologiques.

L'effet direct

Le droit de recours des organisations a un effet direct chaque fois que l'usage effectif de ce droit conduit un promoteur à prendre en compte les intérêts environnementaux dans son projet. Cet effet est le plus net lorsque les organisations obtiennent gain de cause sur le fond de l'affaire. Le projet doit alors être modifié, il faut y renoncer ou des mesures de compensation sont imposées par les tribunaux.

Un usage modéré

D'un point de vue général, l'étude statistique montre que les organisations écologistes ne font un usage de leur droit de recours que de manière extrêmement retenue, sélective et modérée, ce qui ne les empêche pas d'obtenir un taux de succès nettement supérieur à la moyenne.

Il ressort des enquêtes que la grande majorité des oppositions et des recours émane des particuliers. Les recours de droit administratif au Tribunal fédéral interjetés par les organisations environnementales ne représentent que 1 % de l'ensemble des recours de droit administratif formellement jugés (moyenne calculée entre 1996 et 1998). On retrouve des proportions semblables auprès des autres autorités administratives et des tribunaux administratifs cantonaux. Le droit d'opposition est également utilisé de manière modérée par ces organisations, même si les proportions observées sont en comparaison un peu plus élevées (entre 5 et 8 % environ selon les cantons).

Un taux de succès élevé

Pour les années 1996-1998, si l'on tient compte des affaires formellement jugées, le taux de succès général des recours de droit administratif au Tribunal fédéral s'est élevé en moyenne à 18,4 %, alors qu'il a atteint 63 % s'agissant des affaires dans lesquelles des organisations de protection de l'environnement étaient impliquées (admission totale ou partielle du recours), soit un taux de succès formel trois fois et demie supérieur.

Suite en page 21

Autoroute de contournement de Zurich : conflit d'intérêts entre construction de routes et protection de la nature

En 1986, l'Assemblée fédérale a adopté le réseau des routes nationales dans la région de Zurich. Après l'approbation du projet général par le Conseil fédéral en juin 1988, le Conseil d'Etat du canton de Zurich a adopté, le 4 août 1993, le projet définitif de la route nationale ouest de Zurich (tronçon N, contournement de Birmensdorf, tunnel d'Uetliberg, Brunau-Uetliberg-Ost). Il a simultanément écarté 292 oppositions, parmi lesquelles celle de la ville de Zurich ainsi que celles de l'Association transports et environnement (ATE), du WWF et de la Ligue suisse du patrimoine national (LSP).

Quelques particuliers, la ville de Zurich et les organisations susmentionnées forment un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral. Tous ces intervenants demandent la levée de la décision du gouvernement zurichois relative au projet définitif, ainsi qu'une nouvelle conception du projet général. Ils fondent cette requête sur le fait que le tracé prévu par le projet entraînerait une augmentation sensible du trafic dans le centre de la ville et, par conséquent, des émissions supplémentaires de substances nocives dans l'air déjà trop fortement pollué.

Le 3 avril 1996, le Tribunal fédéral rend deux arrêts : l'un concernant le recours de la ville de Zurich, l'autre celui des organisations de protection de l'environnement (ATF 122 II 165 ; RDAF 1997, p. 525ss). Le Tribunal fédéral a notamment jugé que sa jurisprudence relative à l'admissibilité de nouvelles constructions dans des secteurs présentant une pollution de l'air excessive ne saurait

s'appliquer telle quelle aux projets de construction de routes nationales : le but constitutionnel de protection de l'environnement (art. 24^{septies} Cst.) doit être pondéré en fonction du mandat relatif à la planification des routes nationales (art. 36^{bis} Cst.).

Les recourantes demandent notamment l'aménagement du tunnel litigieux à deux voies seulement ou la renonciation à un raccordement complet. Le Tribunal fédéral n'a pas donné suite à cette conclusion, car de telles modifications du projet ne pourraient être ordonnées en raison de la décision fixant le réseau des routes nationales ainsi que du projet général.

Il précise cependant que l'assurance du Conseil d'Etat, selon laquelle celui-ci prendra et réalisera les mesures accessoires en collaboration avec la ville de Zurich d'ici à la mise en service du tronçon de route nationale en question, est de nature contraignante.

En juillet 1988, le Conseil d'Etat décide de soumettre le projet Cleuson-Dixence à une étude d'impact (justification du projet, régime hydrologique, protection de la nature, du paysage, de la forêt, etc.). Le rapport d'impact est évalué par le Service de protection de l'environnement qui exige la production d'études complémentaires, mais

Etude de cas 2

Projet d'accroissement des performances des barrages de Cleuson et de la Grande Dixence: accord entre le WWF et le promoteur

Dès 1986, les sociétés Energie de l'Ouest-Suisse (EOS) et Grande Dixence SA font part de leur projet d'augmenter la capacité de turbinage des eaux en provenance des barrages de la Grande Dixence et de Cleuson. Ce projet prévoit notamment de nouveaux captages d'eau, la construction d'une nouvelle usine de turbinage en plaine et d'une conduite d'amenée d'eau, ainsi que de différents ouvrages nécessaires pour la période des travaux (téléphériques).

En mai 1987, dans le cadre de ce projet, les promoteurs signent des conventions, homologuées par le Conseil d'Etat, avec les communes concédantes pour les droits d'eau. L'Etat du Valais et les communes sont très favorables au projet. La production d'énergie hydroélectrique est considérée comme une priorité par le canton. Le revenu provenant de cette énergie est en effet très important tant pour les communes concédantes qui retirent des redevances liées au droit d'eau que pour le canton.

Le WWF s'oppose à l'homologation des conventions, arguant que le promoteur n'a pas fourni la preuve que de nouvelles installations étaient nécessaires et que ces conventions modifient le contenu des concessions existantes. Le recours est déposé au Tribunal cantonal. En avril 1988, celui-ci rejette le recours du WWF. Il ne reconnaît pas la qualité pour agir du WWF de l'organisation de protection de l'environnement dans le cadre de ces conventions de droit public.

juge le projet compatible avec les exigences de la protection de l'environnement.

La publication de la demande d'autorisation en septembre 1988 soulève 28 oppositions. Deux proviennent d'organisations de protection de l'environnement (WWF et La Ligue valaisanne, LVPN - actuellement Pro Natura). La LVPN trouvera un accord avec les promoteurs et retirera son opposition. Le WWF reprend les arguments de son premier recours, en ce qui concerne notamment les questions procédurales, soit la modification des concessions en vigueur et les questions environnementales relatives aux impacts du projet.

Le canton délivre l'autorisation de construire en décembre 1989. Le WWF recourt en janvier 1990. En mai 1990, le Conseil d'Etat rejette les recours du WWF et confirme les décisions cantonales. En juillet 1990, le Tribunal fédéral déclare irrecevable le recours du WWF contre le préavis du Département fédéral de l'intérieur au motif que le préavis ne constitue pas une décision attaquable. Le WWF dépose alors un recours unique au Tribunal fédéral contre toutes les autorisations délivrées dans ce dossier.

En juillet 1992, une négociation a lieu au cours d'une inspection locale : les juges tentent une médiation et demandent aux différentes parties de trouver un accord. Une convention est ainsi signée en novembre 1992 entre les promoteurs et le WWF, qui retire son recours.

contre l'autorisation préalable, au motif que le projet ne tient pas compte des objectifs à atteindre en matière de politique des transports. En août 1986, la commission LCI confirme la décision du DTP. L'AST recourt alors au Tribunal administratif (TA).

Etude de cas 3

Parking St-Antoine à Genève: une longue procédure précède des négociations

A Genève, la Promenade de St-Antoine est une parcelle arborisée située au centre de la ville appartenant à la zone de verdure. Elle est de première valeur pour les quartiers qui l'entourent, d'après l'inventaire des sites construits d'importance nationale établi selon l'art. 5 LPN.

Le projet de parking sous la Promenade de St-Antoine a succédé au projet de parking précédent refusé par référendum. Ce projet a été proposé à la suite de cet échec. La première demande préalable de construction du parking de St-Antoine est déposée en 1983 par la Fondation des Parkings. Le projet prévoyait initialement une capacité de 400 places; le projet final aura une capacité de 488 places.

En avril 1985, le Département des travaux publics (DTP) délivre l'autorisation de construire préalable assortie des conditions suivantes: réserver 100 places pour les habitants de la vieille-ville (les 388 places mises à disposition du public - donc sans abonnement - sont taxées selon un système pénalisant les pendulaires; le but étant de favoriser le stationnement de courte durée); supprimer des places de stationnement en surface; mettre en valeur des vestiges archéologiques; procéder à une étude d'impact.

En mai 1985, l'Association des habitants de la vieille ville (AHCVV), le parti écologiste genevois (PEG) et l'AST (actuellement l'ATE) déposent un recours auprès de la commission de recours prévue par la loi sur les constructions et les installations diverses (commission LCI)

En octobre 1987, l'autorisation définitive est accordée par le DTP. Le Tribunal administratif ne s'est pas encore prononcé sur le recours pendant de l'AST. En novembre 1987, l'AST recourt auprès de la commission LCI contre l'autorisation définitive. Celle-ci sursoit à statuer jusqu'à ce que le TA ait rendu son jugement concernant l'autorisation préalable.

En novembre 1988, le TA rend son arrêt qui admet partiellement le recours de l'AST. L'AST recourt sans succès auprès du Tribunal fédéral pour violation de l'art. 24 LAT (ATF 116 Ib 377).

En décembre 1990, la Fondation des parkings dépose une nouvelle requête en autorisation définitive de construire, qui sera accordée et contestée comme dans la phase préalable. En novembre 1991, le DTP délivre l'autorisation définitive de construire que l'AST porte devant la commission LCI. En mars 1992, la commission LCI confirme la décision du DTP. En 1992 et 1993, le DTP délivre des autorisations complémentaires concernant la modification du projet initial (suppression de l'abri de protection civile initialement prévu, suppression du premier niveau de parking, création d'un cinquième niveau de sous-sol). En 1993, la société d'Art Public interjette un recours auprès de la commission LCI.

Cependant, le chef du Département de justice, police et des transports entreprend des négociations avec les différents acteurs pour aboutir à la réalisation du projet.

La presse locale, la *Sonntagszeitung*, le *Beobachter*, la *Weltwoche* publient des articles. Toutefois, le recours en question est rejeté par le Conseil d'Etat. C'est alors que des citoyens préoccupés font appel au WWF, plus particulièrement en vue de l'autorisation de construire qui était imminente.

Etude de cas 4

Usine K. SA à Menznau: le canton sert d'intermédiaire entre le WWF et l'entreprise

L'usine K. SA à Menznau (LU) fabrique des panneaux en copeaux de bois depuis 1965. La production de ces panneaux génère une forte émanation de poussières ainsi qu'une émission de substances nocives. En outre, l'usine engendre un important trafic de camions. Cet état de fait était déjà connu de la population, qui se plaignait de maladies des voies respiratoires, provoquées vraisemblablement par l'activité de cette usine. Les plaintes n'aboutissaient pas à des actions concrètes, étant donné que K. SA était le plus gros contribuable et un très important fournisseur d'emplois dans cette région peu favorisée de l'arrière-pays lucernois.

En 1988, K. SA envisage de transformer son unité de production. Elle entre en tractation avec la commune afin de lui acheter un terrain qui devrait être par la même occasion classé en zone industrielle. Lors de l'assemblée communale extraordinaire du 14 mars 1988, les deux objets sont acceptés avec quelques oppositions. Cependant, dix mois plus tard, un citoyen de Menznau fait recours auprès du Conseil d'Etat de Lucerne contre ces décisions. Il prétend que les citoyens n'ont pas pu juger en connaissance de cause. En effet, des données importantes concernant la pollution engendrée par cette usine auraient été cachées par le conseil communal, les représentants de l'Office cantonal de la protection de l'environnement ainsi que par la K. SA. De plus, l'interprétation de ces données avait amené l'office compétent à prendre une décision d'assainissement en date du 27 décembre 1988.

Le 4 décembre 1989, le conseil communal délivre l'autorisation de construire pour la transformation et l'agrandissement de l'usine, munie de toutes les autorisations des offices compétents, en particulier une attestation écrite de l'Office de la protection de l'environnement certifiant qu'il ne fallait pas d'étude d'impact pour ce projet.

En date du 11 janvier 1990, le WWF dépose un recours auprès du Conseil d'Etat de Lucerne. La question centrale portait sur la nécessité d'une étude d'impact. A la suite de cette démarche, un important échange d'écritures a eu lieu. Divers entretiens ont été organisés entre les différentes parties et - point important - le canton a proposé aux parties une séance de conciliation. Dans ce cadre, un accord a été conclu entre les protagonistes le 31 mai 1990. Le point central consistait en l'exigence d'une étude d'impact préalable aux travaux. Le contrôle de la mise en œuvre revenait à l'Office de la protection de l'environnement. En outre, le WWF a formulé quelques exigences supplémentaires, tels que la communication de rapports réguliers de mesure des émissions et des immissions.

Par la suite, chaque fois que K. SA demandera une nouvelle autorisation de construire, le WWF, en accord avec K. SA, déposera une opposition préventive afin d'être associé à la procédure et de pouvoir consulter le dossier. Le climat des négociations a complètement changé. Alors qu'au début, il était tendu, il est devenu participatif et constructif.

Etude de cas 5

Golf de Lavaux: des contacts pris suffisamment tôt accélèrent la réalisation du projet

La société de promotion du golf de Lavaux avait initialement arrêté son choix sur un premier site d'implantation au Mont-Pélerin. Les premières investigations menées par un bureau d'études ont démontré que les parcelles comportaient trop de restrictions pour pouvoir mener à bien le projet.

Un deuxième site a été retenu à proximité du lac de Bret, car il s'avérait plus propice à la construction. Des tractations ont alors été engagées avec les propriétaires des parcelles. Simultanément, des contacts ont été noués par le bureau d'études avec les organisations de protection de l'environnement. Ces dernières ont été immédiatement consultées pour éviter tout recours. Une négociation a eu lieu avec les organisations de protection de l'environnement concernant des aménagements du projet dans le périmètre et la réalisation de compensations hors périmètre. Parallèlement, des séances publiques sont organisées pour présenter le projet.

Lors de la mise à l'enquête au printemps 1996, les organisations de protection de l'environnement se sont tout de même opposées, en exigeant principalement des garanties quant à l'exécution des mesures de compensation hors du périmètre du golf. Les négociations ont repris et un accord ayant été trouvé, aucun recours n'a été déposé.

L'étude d'impact a été réalisée en deux étapes: tout d'abord au niveau du plan partiel d'affectation, puis ensuite en rapport avec la procédure du permis de cons-

truire. Les négociations ont été menées dans le cadre de la première étude d'impact.

S'agissant des recours administratifs tranchés par le Conseil fédéral, l'étude statistique montre que les organisations de protection de l'environnement ont, en moyenne, obtenu gain de cause une fois sur trois, soit un taux de succès trois fois et demie supérieur à celui des autres recourants.

Le taux de succès formel des procédures engagées par ces organisations auprès des tribunaux administratifs cantonaux est également nettement supérieur à la moyenne (une fois et demi supérieur pour Vaud et Berne par exemple).

Tab. 1: Proportion et taux de succès formel des recours impliquant des organisations de protection environnementales devant le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral

	Tribunal fédéral	Conseil fédéral
Proportion des recours	1 %	< 2 %
Taux de succès	63 %	33 %
Taux de succès général	18 %	8.9 %
Rapport taux de succès des recours d'organisations / taux de succès des recours en général	3.5	3.5

Un taux de succès également élevé s'agissant des oppositions

Le taux de succès relatif aux oppositions est plus difficile à établir. Il ressort néanmoins des données récoltées dans plusieurs villes suisses que ce taux est également supérieur à la moyenne.

Tab. 2: Oppositions d'organisations environnementales dans des communes choisies par rapport aux oppositions émanant de particuliers

	Brigue	Sion	Coire	Soleure
Période soumise à l'enquête	1994-1998	1996-1998	1997	1993-1998
Demandes d'autorisations de construire	1469	469	270	562
<i>Organisations</i>				
Nombre d'oppositions	2	0	1	1
Oppositions admises	2	0	1	0
<i>Particuliers</i>				
Nombre d'oppositions	33	68	14	77
Oppositions admises	13	0	0	13

Des projets défectueux

"Il est faux de dire que le droit de recours des organisations de protection de l'environnement est générateur de blocages. C'est lorsqu'un projet est mal conçu que les blocages apparaissent."

Un fonctionnaire cantonal

L'admission des oppositions et des recours interjetés par les organisations de protection de l'environnement témoigne du fait que les projets attaqués ne respectent pas les exigences posées par la législation environnementale. Dans ces conditions, le taux de succès nettement supérieur à la moyenne obtenu par ces organisations montre, d'une part, que ce droit de recours est en principe dirigé contre des projets défectueux et, d'autre part, qu'il contribue, par chaque cause gagnée et les modifications que les promoteurs sont contraints d'apporter aux projets censurés, à améliorer la mise en œuvre du droit de l'environnement.

L'effet préventif

“Même si les autorités administratives sont d'accord avec le projet que nous voulons réaliser, il est évident que ce qu'il faut avoir, c'est l'assentiment des organisations de protection de l'environnement également pour pouvoir réaliser le projet.”

Un promoteur

Le droit de recours a un effet préventif lorsqu'il produit des résultats en raison de sa simple présence dans l'ordre juridique, indépendamment de son usage effectif. L'étude empirique montre clairement que le droit de recours des organisations écologiques est fréquemment ressenti comme l'épée de Damoclès prête à s'abattre sur la tête des promoteurs. Ceux-ci disent entrer très tôt en contact avec les organisations environnementales lors de l'élaboration d'un projet, estimant qu'il est important de se soumettre à cette pratique afin de minimiser les risques d'oppositions et de recours, et admettent qu'ils recherchent activement leur assentiment préalable afin de mettre toutes les chances de leur côté. Les enquêtes montrent aussi que les promoteurs sont enclins à choisir très scrupuleusement le terrain d'implantation de leur projet de façon à esquiver les zones sensibles, ce qui a pour effet de favoriser une planification territoriale soignée, garante d'une sauvegarde de l'environnement préventive.

Par la menace abstraite qu'il suscite, le droit de recours incite souvent les promoteurs à adapter très tôt, de leur propre chef, leur projet aux exigences environnementales. Sont déterminantes pour l'évaluation par les autorités ou les tribunaux les normes légales en matière d'écologie. Une majorité d'interlocuteurs est cependant d'avis que le recours des organisations contribue aussi, indépendamment des prescriptions légales, à une amélioration générale de la protection de l'environnement.

Une amélioration de la qualité des décisions

“Si les autorités faisaient correctement leur travail, les organisations de protection de l'environnement n'auraient pas besoin d'être actives.”

Un écologiste

Il s'avère que le droit de recours des organisations de protection de l'environnement tend à améliorer la qualité des décisions administratives au regard des exigences légales. Parallèlement, l'étude montre que ce droit contribue à favoriser un processus d'apprentissage et d'assimilation de la réglementation environnementale, tant chez les promoteurs qu'au sein de l'administration.

D'autre part, le droit de recours des organisations écologistes a modifié la relation entre les services administratifs environnementaux et les promoteurs: les premiers utilisent l'existence de ce droit pour renforcer leur position vis-à-vis des seconds afin de faire appliquer la loi, invoquant la menace d'une procédure intentée par les écologistes.

3.3 Le droit de recours des organisations favorise l'émergence de solutions négociées

“S'il n'y avait pas le droit de recours des organisations de protection de l'environnement, il n'y aurait plus de consultation sur les grands projets.”

Un écologiste

Les entretiens ont montré que l'existence du droit de recours des organisations environnementales favorisait l'émergence de solutions négociées et le développement de processus participatifs. Ils ont révélé que derrière le faible nombre de recours déposés par ces organisations se cachait une intense activité de discussion, de négociation et de concertation. Un tel droit n'est en principe utilisé qu'à titre subsidiaire si bien que l'on peut admettre qu'il est avant tout considéré aux yeux de ses titulaires comme un moyen leur permettant d'obtenir un droit à être consultées, à être partie prenante à la table des négociations et à coproduire un projet tenant compte des aspects environnementaux.

Le choix de la négociation

L'obligation incombant aux organisations de participer précocement à la procédure pour ne pas être déchuées de leur droit a pour conséquence que le dialogue s'instaure très tôt entre les divers acteurs de sorte que les préoccupations écologiques sont souvent prises en considération dès le début de l'élaboration des projets.

“De ce fait un promoteur est obligé de négocier, s’il veut que son projet aboutisse dans des délais raisonnables et ce même s’il a énormément de chances de gagner devant le tribunal.”

Un promoteur

Les enjeux de la négociation

Le choix de négocier dépend de divers facteurs. Il est rendu possible par le fait que les voies alternatives à la négociation, en particulier la sentence du tribunal, ne donnent qu'aléatoirement satisfaction aux recourants. L'indétermination de l'issue judiciaire constitue donc le moteur de la négociation. Dans la mesure où les chances de succès des recourants écologistes sont statistiquement supérieures à la moyenne, l'incertitude est plus grande chez les promoteurs, ce qui les pousse plus fortement à négocier.

La durée des procédures incite également les promoteurs à entamer des pourparlers, dans la mesure où une procédure contentieuse, si elle devait se prolonger jusque devant le Tribunal fédéral, serait susceptible de retarder leur projet de plusieurs années. Les promoteurs ont ainsi compris qu'il est souvent possible d'éviter une procédure contentieuse en recourant à la négociation.

Les enjeux de la négociation déterminent la décision de négocier ou non. Chacun va préalablement tenter d'estimer ce qu'il peut gagner ou perdre. A cet égard, on distingue d'une part l'enjeu relatif au contenu de la négociation elle-même, c'est-à-dire la qualité du résultat qu'il serait possible d'obtenir ainsi que la qualité de l'adhésion à l'accord, et d'autre part l'enjeu du recours à la négociation comme instrument de gestion des conflits.

La qualité du résultat obtenu par la négociation est perçue comme mitigée par une partie des acteurs entendus au cours des enquêtes, voire, dans certains cas, comme médiocre: soit les écologistes estiment que le compromis ne permet pas d'aller assez loin dans l'amendement écologique des projets; soit les promoteurs restent perplexes face aux exigences négociées et remettent en cause la légalité des conventions qu'ils ont signées.

“Par exemple Cleuson-Dixence: la convention prévoit la remise en état de la Gravière des Epines qui n'appartient pas au canton. Comment dans cette situation peut-on envisager un mécanisme d'exécution des conventions?”

Un haut fonctionnaire

Les griefs portent sur les compensations situées en dehors du périmètre litigieux, sur l'absence de lien objectif entre le projet et les compensations exigées et sur la question des mesures échappant à la compétence du constructeur. Cette mise en cause de la légalité des conventions conclues, jointe à l'évaluation mitigée du résultat des négociations, n'autorise toutefois pas à conclure que la concertation ne permettrait pas d'améliorer la mise en œuvre de la législation environnementale dans les projets de construction. D'une part, les mesures convenues se retrouvent en principe soit dans les charges ou conditions relatives aux autorisations de construire, soit dans les règlements des plans d'affectation, soit sont faites sous l'égide d'une autorité judiciaire, si bien que leur légalité est présumée. D'autre part, le résultat des négociations peut parfois favoriser la protection de l'environnement, lorsque les promoteurs paraissent enclins à accepter des concessions débordant le minimum légal sous la pression de la durée des procédures de recours.

L'adhésion au résultat

La qualité de l'adhésion au résultat est un autre critère pour choisir une voie négociée ou non. S'il n'existe aucun moyen pour faire exécuter les conventions et si les parties ont tendance à ne pas tenir leurs engagements, le recours à une solution non négociée sera préféré. Les entretiens ont montré que tant les promoteurs que les écologistes pouvaient se sentir floués. Les premiers se considèrent trompés lorsqu'ils se sont accordés sur un projet avant la mise à l'enquête publique et qu'une organisation environnementale dépose néanmoins une opposition. Pareille attitude se justifie aux yeux des écologistes, car elle est encouragée par l'exigence de participer précocement à la procédure. Les or-

“En 1997, K. SA a planifié une nouvelle unité. Le WWF, avec leur expert, a été associé dès le début. Il a à nouveau fait opposition, puisque c'est le moyen pour éviter d'être exclu de la procédure. K SA a reconnu le bien-fondé de cette démarche.”

WWF

“D'un point de vue d'optimisation économique, dans la mesure où chaque projet d'agrandissement ou de construction nouvelle implique des investissements de millions de francs, ne vaut-il pas la peine, afin d'éviter une perte de temps et une éventuelle campagne de presse, de faire quelques concessions?”

Un directeur technique

organisations déplorent, pour leur part, que les promoteurs ne respectent pas toujours leur parole et regrettent de devoir exiger des garanties de mise en œuvre toujours plus sûres au motif que les promoteurs ne respecteraient pas toujours leurs engagements.

L'exécution conforme à une convention dépend aussi fréquemment du climat dans lequel se déroulent les pourparlers. Si ceux-ci reposent sur une confiance mutuelle, les parties peuvent se fier au fait que chacune d'entre elles s'engagera à mettre en œuvre la solution négociée. Dans ces conditions, il est possible qu'un projet soit exécuté très rapidement.

L'enjeu lié au recours à la négociation plutôt qu'à un autre mode de résolution des conflits se mesure à l'aune de différents critères, que chaque protagoniste va mettre en balance, en termes de durée et d'image notamment. Pour les promoteurs, le facteur déterminant est celui de la durée des procédures contentieuses. L'image des protagonistes entre aussi en considération: image consensuelle que veulent transmettre les organisations de protection de l'environnement; image d'une entreprise soucieuse de ne pas mettre en péril son environnement.

3.4 Le droit de recours des organisations est économiquement avantageux

Comme les enquêtes l'ont montré, le droit de recours des organisations permet d'améliorer l'application du droit de l'environnement dans les projets de construction et de planification de sorte que l'Etat s'épargne des coûts relatifs à la surveillance et au contrôle de la mise en œuvre du droit de l'environnement.

Un système de contrôle efficace

“Soit dit en passant, les organisations de protection de l'environnement remplissent une fonction de police de l'environnement. A la conservation de la nature, nous n'avons que quatre fonctionnaires. Ces organisations rendent le maillage de la surveillance de l'environnement plus fin. Il y a une bonne complémentarité.”

Un fonctionnaire cantonal

D'une part, l'Etat ne supporte pas de coûts directs du fait de l'activité de recours des organisations écologistes, dans la mesure où elle n'est pas subventionnée. D'autre part, pour atteindre un même degré d'efficacité de surveillance et de contrôle, il devrait mettre en place une infrastructure de contrôle bien plus vaste que l'existante. Ainsi, l'adoption d'un autre système de surveillance se révélerait très certainement plus onéreuse que la solution actuelle. Compte tenu de son coût modique et de son efficacité dans la mise en œuvre de la législation environnementale, le droit de recours des organisations s'avère donc très avantageux.

Les frais encourus par les promoteurs découlant de l'exercice du droit de recours des organisations sont difficilement estimables dès lors que ceux-ci ne sont pas toujours en mesure d'isoler les coûts spécifiques dus au droit de recours des coûts causés par le droit matériel lui-même. Les coûts découlant d'une étude d'impact ou ceux qui résultent d'expertises, de mesures de compensation ou d'autres exigences nécessaires au regard du droit de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement ne sauraient évidemment être imputés à l'existence ou à l'exercice du droit de recours.

*“Il faut dire que ce qui coûte le plus cher avec le droit de recours des organisations de protection de l'environnement, ce n'est pas les études complémentaires qu'il faut réaliser ni la mise en oeuvre des compensations; c'est la perte de temps engendrée par les procédures. Après trois ans d'attente, un projet a engendré des coûts énormes”.
Un promoteur*

Dans le cas des affaires portées devant la justice, le coût lié au droit de recours se compose des frais du procès et de frais indirects, comme les intérêts intercalaires et le manque à gagner dérivant de l'immobilisation de l'investissement. S'il est bien imputable aux organisations écologistes, ce coût doit être relativisé dans l'hypothèse où un tiers aurait pu recourir. En outre, un tel coût ne peut être interprété de manière négative que dans les cas où le promoteur a obtenu gain de cause. A la rigueur, le coût de chaque affaire que celui-ci perd devant les tribunaux doit, dans une certaine mesure, être considéré comme une sanction de la non-observation des exigences légales.

Les coûts rattachés à la durée des procédures lorsqu'un recours est déposé semblent être les plus rédhibitoires aux yeux des promoteurs. Il importe pourtant de ne pas imputer aux organisations de protection de l'environnement la lenteur des tribunaux, d'autant plus que celle-ci est parfois due aux promoteurs eux-mêmes, lorsqu'ils doivent compléter leur dossier ou mettent beaucoup de temps pour modifier leur projet.

L'évaluation des coûts est également difficile en cas de solutions négociées, même si, sur certains points, ils sont aisément chiffrables, par exemple lorsqu'un promoteur fait appel aux services d'un médiateur pour mener la négociation ou lorsque l'on procède, d'entente entre les parties, à des recherches particulières, notamment d'un site de construction mieux adapté que celui envisagé par le promoteur. Mais, même dans ces cas, il reste encore à déterminer si le droit de recours des organisations constitue l'impulsion prépondérante du processus concerté. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, comme les exigences légales en matière de participation de la population dans les procédures de planification (art. 4 LAT) ou des éléments socio-culturels.

L'action des organisations écologistes génère aussi des économies

Si les organisations de protection de l'environnement ne contestent pas que leur action engendre parfois des surcoûts, elles font remarquer que, dans certains cas, leur intervention a permis d'éviter des frais ou de bloquer des projets qui auraient occasionné des pertes importantes.

3.5 Le droit de recours favorise l'intégration

L'effet intégrateur

L'étude montre que le droit de recours des organisations environnementales conduit à intégrer celles-ci dans les mécanismes institutionnalisés de décision (procédures de consultation, commissions, etc.) au lieu de les reléguer dans l'opposition. Il leur confère ainsi un poids particulier dans les processus de planification et de construction. Contrairement aux idées reçues, le droit de recours est en pratique un instrument qui force au compromis, en permettant le rééquilibrage des intérêts en présence.

La nécessité d'une large assise

L'exercice du droit de recours des organisations exige de celles qui souhaitent en faire usage qu'elles disposent d'une organisation sans faille et qu'elles puissent compter sur une aide bénévole importante. Les organisations ne peuvent dès lors exercer leur droit de recours que si elles disposent d'une large assise. C'est le cas pour celles qui interviennent le plus souvent, dans la mesure où elles peuvent s'appuyer sur un effectif de membres important, ou, lorsque, comme pour la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, elles sont soutenues par un grand éventail d'organisations

et de représentants du monde politique (cf. annexe). La plupart de ces organisations sont en outre dotées d'une structure décentralisée, de sorte qu'elles sont fortement implantées dans les régions.

Les enquêtes ont montré que les organisations de protection de l'environnement doivent obéir aux impératifs sociaux si elles entendent exercer leur droit de recours ou participer à des négociations. Elles cherchent à soigner leur image au sein du public qui, certes, attend d'elles une certaine pugnacité, mais aussi une capacité de consensus au sens où l'entend la démocratie suisse. Dans cette perspective, elles répondent également à l'attente de leurs membres.

La prise en compte des préoccupations de la population

Le droit de recours des organisations permet de prendre en compte un certain nombre de préoccupations de la population dans le cadre des procédures d'autorisation de construire. Sans cela, la population aurait vraisemblablement recours à d'autres moyens pour exprimer ses opinions (manifestations, occupations de lieux, etc.) qui occasionneraient sans aucun doute des coûts supérieurs sur le plan socio-économique.

La participation favorise le développement durable

Depuis la Conférence de Rio sur l'environnement en 1992, la Suisse a pris fait et cause pour le développement durable, qu'elle a ancré dans plusieurs dispositions de sa nouvelle constitution en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000. Des décisions reposant sur une base solide constituent l'une des conditions essentielles du développement durable. En d'autres termes, il est primordial que le public participe et coopère aux procédures importantes qui concernent la collectivité dans son ensemble. Plusieurs solutions sont envisageables dans cette perspective et le droit de recours des organisations en est une. Par ce droit, le public peut participer à la mise en œuvre du droit de l'environnement. Dans cette perspective, les connaissances techniques particulières des organisations constituent une arme considérable.

4 L'appréciation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement

L'étude montre que les critiques dont le droit des organisations de protection de l'environnement fait l'objet ne sont pas justifiées, du moins telles qu'elles sont formulées. S'il faut admettre que les promoteurs sont effectivement confrontés à de réels problèmes, par exemple du fait de la durée parfois importante des procédures, ceux-ci ne sont toutefois pas imputables au droit de recours ou à son exercice en tant que tels. Son abolition ne les résoudrait donc en rien et ne ferait, dans le meilleur des cas, que déplacer ou occulter les problèmes. De même, les solutions alternatives souvent proposées par les promoteurs, telles que l'augmentation des frais de justice à charge des organisations, le dépôt de sûretés ou l'introduction d'une responsabilité causale pour les retards résultant de l'usage du droit de recours, qu'il faut assimiler à son abolition pure et simple dès lors qu'elles en rendraient, de fait, l'usage impossible, seraient tout aussi inopérantes.

Un droit sujet à interprétation

A l'instar du droit de l'aménagement du territoire, les normes protectrices de l'environnement sont, à l'exception des valeurs limites d'émissions, soit des normes déclenchant des processus (valeurs limites d'immission), soit des principes vagues donnant lieu à des pesées d'intérêts concrètes, dont le résultat est largement imprévisible. Le droit environnemental est aussi régi dans une large mesure par des notions juridiques indéterminées, sujettes à interprétation.

L'imprévisibilité inévitable des procédures d'autorisation

Cette relative imprécision du droit de l'environnement ne permet souvent pas d'évaluer d'emblée les chances qu'un projet soit autorisé. Ce caractère imprévisible du droit environnemental constitue précisément l'une des difficultés auxquelles les promoteurs sont confrontés et, à y regarder de plus près, on constate que la critique que ceux-ci formulent à l'encontre du droit de recours est essentiellement dirigée contre cette difficulté, de sorte que la suppression de ce droit ne résoudrait en rien le problème.

Certaines règles environnementales posent un problème réel, car elles génèrent des décisions qui ne sont pas reproductibles mécaniquement et qui, dès lors, sont fréquemment imprévisibles. L'administré ne peut pas toujours connaître à la lecture de la loi le contenu que la décision d'application revêtira. Cette indétermination et la complexité qui en découle sont inévitables. Les exigences posées par le droit de l'environnement ne peuvent être définies avec précision que dans un cas concret, car les valeurs que ce droit protège sont trop indéterminées pour être coulées dans des règles fixes et précises. On ne réussira jamais à supprimer la marge considérable d'appréciation qui échoit à l'administration pour déterminer ce qu'est un beau paysage ou un site évocateur du passé. Même si on y parvenait, on ne pourrait supprimer le recours aux principes directeurs sans risquer d'adopter des dispositions excessivement rigides et inadaptées aux situations d'espèce. En procédant par règles fixes et précises, on renforcerait l'inflation législative et on introduirait une rigidité qui s'avérerait en définitive plus grave que l'incertitude régnant dans le contexte actuel. Tout espoir de simplification risque ainsi d'être déçu.

Les retards ont d'autres origines

La suppression du droit de recours ne résoudrait pas non plus le problème plus général de la durée des procédures. Elle ne combattrait en particulier pas la lancinante question de la surcharge des tribunaux, avec laquelle le droit de recours des organisations n'a

guère à voir. Elle n'aurait au demeurant d'effet que dans les cas où seules les organisations sont habilitées à recourir.

Des décisions insuffisamment fondées

En fait, la longueur des procédures est surtout due à des études lacunaires en matière d'aménagement du territoire, à des procédures d'autorisation souvent compliquées ou mal coordonnées, ainsi qu'à la surcharge des tribunaux dont le droit de recours des organisations n'est indiscutablement pas responsable.

Lorsque des grands travaux doivent être réalisés, le nombre des points de vue devant être pris en considération pour respecter les exigences environnementales est considérable. Il en va ainsi non seulement parce que les normes protectrices sont multiples, mais aussi parce que l'étude d'impact constitue un instrument analytique qui s'est progressivement affiné et qui, dès lors, réussit à mettre en relief un nombre toujours plus considérable de points de vue pertinents au regard de la protection de l'environnement. Les divers éléments à prendre en compte ne peuvent être appréciés à leur juste valeur d'entrée de cause, mais souvent seulement à la suite d'une longue procédure. Cette particularité explique notamment que tant les autorités que les promoteurs cherchent à négocier des solutions et à éviter que les conflits d'intérêts ne soient résolus devant les tribunaux.

La réforme des procédures

L'accélération, la simplification et la coordination des procédures demeurent des préceptes clés. La Confédération a déjà agi dans cette direction à travers la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision du 18 juin 1999. Cette loi a simplifié les procédures d'autorisations et d'éventuelles procédures d'expropriation s'agissant des infrastructures relevant de la compétence des autorités fédérales, telles que les routes nationales, les chemins de fer ou les installations à fort courant. Des mesures destinées à décharger le Tribunal fédéral sont également envisagées. Pour les procédures cantonales, une nouvelle disposition relative à la coordination des procédures est récemment entrée en vigueur (art. 25a LAT). Il sera également loisible aux cantons de prendre des mesures plus étendues, en particulier d'organiser leur procédure et de doter leur tribunal administratif de moyens lui permettant de rendre des décisions dans des délais raisonnables. Les données statistiques recensées dans le cadre des enquêtes ont démontré que les cantons ont réalisé des progrès sensibles à cet égard au cours des ces dernières années.

L'abolition du droit de recours des organisations

L'affaiblissement de l'application de la loi

L'abolition sans contrepartie du droit de recours des organisations de protection de l'environnement affaiblirait de toute évidence l'application de la loi, puisque tant ses effets directs que préventifs disparaîtraient. Au lieu de s'attaquer aux problèmes évoqués, la suppression du droit de recours ne contribuerait en aucune mesure à résoudre les difficultés actuellement rencontrées. Pareille mesure risquerait bien plus de les aggraver, en mettant fin prématurément à un processus d'apprentissage encore inachevé.

Le durcissement du climat politique

L'abandon du droit de recours des organisations de protection de l'environnement aurait pour conséquence que celles-ci seraient contraintes de déployer d'autres stratégies d'actions, telles que la résistance politique sous toutes ses facettes, voire d'abandonner leur combat. Dans certains cas, des recourants privés en profiteraient pour s'engouffrer dans la brèche. Il est certain que le climat politique se durcirait et que les négociations tendant au consensus entre les organisations et les promoteurs seraient menacées, voire

abandonnées. La suppression du droit de recours constituerait dès lors une solution boiteuse dont il est encore difficile de mesurer les effets secondaires.

La véritable cible

Le droit matériel de l'environnement mis en cause

On l'a vu, ce n'est pas tant le droit de recours en tant qu'instrument procédural qui est mis en cause, mais bel et bien les exigences matérielles que cette institution vise à mettre en œuvre. Si l'on devait admettre cet objectif, il conviendrait alors d'assouplir les prescriptions du droit de fond. En effet, du point de vue de la technique législative et de la légitimation démocratique, il n'est pas sain de créer ou de maintenir une législation matérielle considérée comme trop sévère tout en supprimant les moyens de la mettre en œuvre de manière effective. Le même constat s'impose s'agissant de la solution, parfois préconisée, d'une limitation du contrôle judiciaire des décisions ayant des effets sur l'environnement.

5 Y a-t-il d'autres solutions ?

Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement est un instrument rationnel permettant de prendre en compte des revendications relevant de la protection de l'environnement. A efficacité égale, les autres solutions envisageables seraient plus coûteuses que le maintien de ce droit.

Instituer un organe étatique de recours

Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement est parfois critiqué sur la base d'un argument de légitimité : il ne serait pas admissible de confier à des organisations privées la défense de l'intérêt public et le contrôle de la bonne application de la loi. Seuls des organes étatiques pourraient légitimement assumer cette tâche. A cette critique, on pourrait répondre que la conception d'un monopole étatique de la défense de l'intérêt public est aujourd'hui dépassée, que le droit de recourir dans l'intérêt de la loi a été conféré à des privés dans de nombreux pays et qu'à l'heure où la réalisation concrète de tâches d'intérêt public est de plus en plus déléguée au secteur privé, il serait paradoxal de revenir à une conception jacobine du rôle de l'Etat en matière de mise en œuvre du droit de l'environnement.

Cela étant, pour constituer une alternative d'efficacité équivalente, un organe étatique habilité à recourir, qui pourrait, par exemple, revêtir la forme d'un procureur de l'environnement ou d'une "agence" autonome ou encore d'une commission indépendante, devrait satisfaire à trois conditions:

- . il devrait d'abord pouvoir recourir dans tous les cas où le droit de recours des organisations existe actuellement, donc également contre les décisions d'autorités fédérales;
- . il serait également indispensable que cet organe soit indépendant de l'administration, ce qui signifie notamment qu'il devrait être assuré d'une stabilité dans ses fonctions et n'être soumis à aucun pouvoir hiérarchique;
- . enfin, cet organe devrait bénéficier des moyens matériels d'exercer ses tâches (personnel, réseau de correspondants dans les cantons, etc.).

Sans qu'il soit possible de fournir une évaluation chiffrée, il y a tout lieu de penser que, pour atteindre une efficacité équivalente à celle des organisations de protection de l'environnement, un organe étatique disposant du droit de recours devrait bénéficier d'une structure administrative relativement importante dont le coût serait nettement supérieur au système actuellement en vigueur.

Elargir la qualité pour recourir des particuliers

Il ne serait pas exclu d'un point de vue théorique que le droit de recours spécial des organisations soit accordé par le biais d'une redéfinition de la qualité pour agir ordinaire. Par exemple, la jurisprudence pourrait admettre que constitue un intérêt digne de protection la défense par une association d'intérêts idéaux se trouvant dans le champ de ses buts statutaires. Une autre approche consisterait à interpréter de façon dynamique l'exigence d'un tel intérêt, en admettant, à côté de celui du propriétaire ou du résident, celui de l'utilisateur, du promeneur, du scientifique ou du pêcheur notamment. Parallèlement, l'exigence voulant qu'une association ne puisse représenter ses membres que si un grand nombre d'entre eux ont eux-mêmes la qualité pour agir pourrait être abandonnée. L'une et l'autre des approches permettraient de faire l'économie des dispositions spéciales sur le droit de recours des organisations, qui ne serait ainsi que supprimé formellement. Ses effets actuels seraient donc maintenus, voire renforcés.

6 Les améliorations possibles

L'étude montre enfin qu'il y aurait lieu d'examiner certaines pistes de réflexion susceptibles de déboucher sur une amélioration de l'exercice du droit de recours des organisations environnementales tel qu'il est conçu actuellement.

La réduction de la durée des procédures

Les mesures tendant à diminuer la durée des procédures constituent une véritable solution alternative, qui ne porterait pas atteinte à la qualité des décisions, qu'il s'agisse de la procédure non contentieuse ou contentieuse. Cette mesure serait profitable de manière générale. Si cette question était résolue, le droit de recours des organisations prendrait un tout autre visage: c'est une solution peu coûteuse, nécessaire pour assurer la mise en œuvre efficace du droit de l'environnement; une solution non étatique, qui s'appuie sur les réactions de la société civile; une solution conforme à l'esprit helvétique, dans la mesure où, à la suite d'un apprentissage, elle se révèle fondée plus sur la concertation que sur la confrontation. C'est enfin une solution beaucoup plus rationnelle que le recours systématique aux ressources de la démocratie directe que les organisations écologiques pourraient être tentées de développer, car elle s'inscrit dans le cadre des procédures réglées minutieusement et soustraites à la démagogie qui peut parfois se manifester dans l'exercice de la démocratie concrète.

Une Charte de concertation

Le développement d'un cadre pour la négociation se justifierait en raison de l'intense activité de concertation qui découle de la menace du recours. Une Charte de concertation devrait être adoptée. Elle pourrait comprendre notamment:

- . l'exigence d'aboutir à une solution respectant l'ordre juridique et l'intérêt public;
- . l'exigence de ne pas employer des moyens de pression illicites, éthiquement contraires ou contraires aux mœurs;
- . l'exigence d'absence d'intérêt personnel à l'affaire en cause;
- . l'exigence de loyauté;
- . l'exigence de fiabilité et de sérieux des représentants des parties;
- . l'exigence d'un lien objectif entre les mesures négociées et le projet;
- . l'exigence de garantir l'exécution du compromis;
- . l'exigence de recourir sur la base de critères de recours prédéfinis.

La sécurité juridique des résultats de la concertation

Il conviendrait également d'instaurer le principe selon lequel la convention vaudrait opposition afin d'éviter que les organisations de protection de l'environnement soient astreintes à déposer une opposition à la suite de la conclusion d'une convention avec les promoteurs dans le seul but de garantir son exécution. Si les termes du compromis devaient ne pas trouver leur écho dans les charges ou conditions de l'autorisation de construire, l'organisation devrait être autorisée à recourir en produisant la convention.

L'abandon des procédures d'opposition formelles

Il serait aussi utile de transformer les procédures d'opposition formelles en procédures d'observation sur le modèle genevois. Ce modèle se caractérise par le fait que chacun peut présenter des observations à propos d'un projet mis à l'enquête publique, sans faire valoir une qualité pour agir particulière. La procédure est ainsi allégée et, surtout, l'observation comporte une connotation nettement moins contentieuse que l'opposition. Si une telle solution était adoptée, on pourrait faire du dépôt d'observations une condition de la qualité pour agir ultérieure.

L'extension du recours en matière de plans d'affectation

L'objet du droit de recours ne devrait pas être limité. Il y a en revanche un intérêt majeur à ce que les droits d'opposition et de recours puissent s'exercer le plus tôt possible dans le processus de planification, c'est-à-dire au moins au stade des plans d'affectation, dans la mesure où le caractère conflictuel de l'action des organisations écologistes est largement dû au fait qu'elle intervient trop tard dans la procédure. En effet, leur absence dans la phase de la planification crée chez les promoteurs de fausses attentes qui sont ensuite déçues au stade de la réalisation des projets.

Plus de transparence

Il serait également nécessaire de garantir la transparence administrative, s'agissant tant des autorités exécutives, législatives, judiciaires (adoption d'une loi sur la transparence, développement des statistiques officielles, etc.) que des organisations de protection de l'environnement pour la part de leurs activités découlant de l'existence de leur droit de recours. Celles-ci pourraient ainsi être astreintes à rapporter annuellement leurs activités en matière d'opposition, de concertation et de recours.

Présentation succincte des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir

Toutes les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir en vertu de l'ODO ne font pas un usage systématique de leur droit. Seules les organisations caractéristiques seront présentées ci-dessous.

Pro Natura



L'action de Pro Natura (anciennement : Ligue suisse pour la protection de la nature fondée en 1909) s'articule autour de la protection de la nature afin de conserver et favoriser la variété des biotopes et du paysage. Elle a été fondée afin de financer le Parc national suisse des Grisons. Aujourd'hui, elle gère plus de 500 réserves naturelles dans tout le pays. Pro Natura se considère comme porte-parole de la protection de la nature. Elle est active sur plusieurs plans : elle protège et crée des zones "nature" afin de conserver des habitats et des espèces menacées ; elle agit dans le domaine de la politique de protection de la nature et de l'environnement afin d'en améliorer les conditions-cadre et de donner plus d'espace à la nature ; elle définit des objectifs de protection de la nature et du paysage et veille à ce qu'ils figurent dans la législation ; elle est très présente dans le domaine de l'éducation à la nature, notamment en proposant différents cours de sensibilisation à l'environnement dans ses centres ; enfin, elle a été avec le WWF la principale utilisatrice du droit de recours ouvert par l'art. 12 LPN.

Pro Natura revêt la forme d'une association au sens des art. 60ss CC. 22 sections cantonales dotées de la personnalité juridique y sont affiliées. Elle dispose d'un secrétariat central chargé d'assurer la coordination à l'intérieur de l'organisation et de défendre les intérêts de celle-ci envers l'extérieur. Le secrétariat est aussi chargé de récolter tous les éléments nécessaires pour préparer les décisions et exécuter les délibérations des organes de l'association centrale. Il est en outre responsable de l'administration générale et de la comptabilité.

Pro Natura comprenait en 1997 92'644 membres. Elle emploie 43,5 postes en équivalent plein temps pour 67 personnes au secrétariat central et 19,5 postes en équivalent plein temps pour 38 personnes dans les sections. Le montant total des charges de l'association en 1997 s'est élevé à 12,3 millions de francs. Les cotisations des membres, les donations et les legs ont constitué les deux tiers de ses recettes. Les autres recettes provenaient des zones de protection de la nature, d'honoraires, de ventes et de subventions.

Club alpin suisse (CAS)

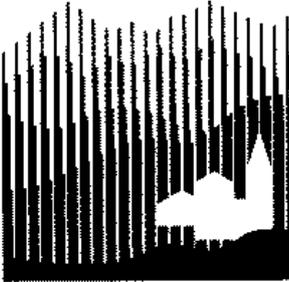


Le Club alpin suisse (CAS), fondé en 1863, est avant tout un club de sports alpins qui a pour tradition la protection du milieu des Alpes. Outre la mise sur pied de programmes de courses, de la gestion de cabanes de montagnes, de la collaboration à la formation et à l'activité des guides de montagne, le CAS "*s'engage activement en faveur de la protection de la nature en montagne par les moyens de l'information et d'actions de relations publiques, ou en prenant part aux procédures de consultation et, [le] cas échéant,*

en faisant usage de son droit d'intervention." (art. 3 al. 3 des statuts du 26 octobre 1996).

Le CAS est constitué en association au sens des art. 60ss CC. En 1997, 110 sections organisées en associations autonomes regroupaient 90'000 membres. Le secrétariat comprenait 17 postes de travail à plein temps. Le montant total de ses charges s'est élevé à 2,3 millions de francs. Les cotisations versées par les membres et les dons ont constitué 98 % des recettes.

Ligue suisse du patrimoine national (LSP)



La Ligue suisse du patrimoine national (LSP) a été fondée en 1905. Elle se consacre principalement à la sauvegarde du patrimoine naturel et culturel suisse. Elle intervient non seulement dans la protection des sites et des monuments historiques mais aussi dans l'aménagement du territoire. La LSP mène une action d'orientation et de conseil du public en organisant des cours de formation. Elle met aussi à disposition du public des communes et des cantons des conseillers techniques et juridiques en matière de construction. De plus, elle soutient des projets en octroyant des subsides de rénovation et en remettant un prix à une commune ayant accompli un effort soutenu en faveur de la sauvegarde de son patrimoine. La LSP utilise principalement le droit de recours au niveau cantonal dont relève la plupart des contentieux relatifs à des bâtiments ou des sites construits. Elle dépose également des recours de droit fédéral lorsqu'elle veut sauvegarder un site naturel ou un paysage.

La LSP est composée d'un bureau central basé à Zurich et de 25 sections cantonales. Les sections sont relativement indépendantes ; elles peuvent créer des groupements régionaux ou locaux en se conformant aux lignes directrices de la LSP.

Elle comptait 18'445 membres en 1997 et employait 4 collaborateurs dont un juriste à temps partiel. En 1997, elle a couvert ses dépenses, de quelque 1,5 million de francs, pour un quart par les cotisations des membres et pour un quart également par sa part au produit de la vente de l'écu d'or. Les donations et les legs (14%), les subventions de l'Office fédéral de la culture (12%) ainsi que son propre fond d'actions (12%) ont également contribué à couvrir ses frais.

La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FSPAP)



La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FSPAP) a été constituée en 1970 à l'initiative de cinq organisations se préoccupant de la sauvegarde du paysage : la Ligue suisse pour la protection de la nature, la Ligue suisse du patrimoine national, l'Association suisse pour l'aménagement national, le Club alpin suisse et la Fédération du tourisme.

La FSPAP s'efforce de maintenir et d'aménager le paysage suisse en essayant de préserver les réserves de la biosphère et de protéger les paysages ruraux traditionnels. Elle se considère comme une avocate et une médiatrice chargée de sauvegarder la diversité des paysages helvétiques. Elle travaille en étroite collaboration avec les autorités et les organisations qui s'occupent de la protection du paysage, de la nature et des sites, de la conservation des lieux et monuments historiques et de l'aménagement du territoire local, régional et national. La FSPAP développe une importante activité d'expertise, de conseil, d'information et de formation. Se décrivant elle-même comme "avocate du paysage" elle n'hésite pas à exercer le droit de recours chaque fois que l'enjeu le justifie.

La FSAP n'a pas de section cantonale. Elle travaille en étroite collaboration avec les autres organisations de protection de l'environnement. En tant que fondation, elle n'a pas à proprement parler de membres, mais peut s'appuyer sur une Société de patronage composée d'une assemblée générale et d'un comité. Cette société a pour but de réunir les fonds nécessaires à la réalisation des travaux de la Fondation. Les membres de la Société de patronage sont des personnes privées, des entreprises, des organisations et des collectivités publiques qui se sont engagées à payer une cotisation annuelle.

Le Conseil de fondation était présidé en 1997 par une conseillère nationale. De nombreux élus y siégeaient. Le Département fédéral de l'intérieur y est également représenté. La Société de patronage était dirigée en 1997 par le directeur général de l'UBS ; elle compte 775 membres individuels dont 760 ont payé une cotisation en 1998, 12 cantons et 249 communes. La fondation dispose d'un secrétariat permanent de 5 personnes.

Elle a couvert ses dépenses de 1,35 millions de francs à raison de 40 % par des subventions de la Société de patronage ainsi qu'à raison de 40 % par ses activités déployées dans le domaine de l'information. Le solde des recettes provenait de mandats spéciaux, de dons et d'actions.

L'Association transports et environnement (ATE)



L'Association transports et environnement (ATE) a été fondée en 1978. Elle s'emploie à promouvoir une réflexion globale dans le domaine des transports. Dans ce but, elle combat les projets d'infrastructures et de réglementations légales favorisant l'utilisation de moyens de transport dommageables à l'environnement. Elle agit dans les domaines du territoire, de l'habitat, de la politique économique et sociale en visant au maintien, à un niveau modeste, des besoins en mobilité et en voies de communication en soutenant les moyens de transport qui ont le meilleur rendement. Outre son travail de fond concernant la politique des transports, l'ATE propose différentes prestations telles des assurances, des guides de voyages, des protections juridiques ainsi que des abonnements de train. Le Tribunal fédéral ne lui a reconnu la qualité pour recourir basée sur la LPN que depuis 1988. Son action contentieuse vise principalement les projets liés aux transports, y compris les infrastructures susceptibles d'engendrer un fort trafic.

L'ATE est une association au sens des art. 60ss CC très largement décentralisée. Différents niveaux collaborent à la réalisation des objectifs de l'association : *l'association centrale* qui s'occupe de la mise en application de la conception directrice, de la représentation des préoccupations de politique des transports au niveau national, de la gestion du domaine commercial, de la coordination et du soutien des activités et tâches administratives des sections ; les *sections* - associations juridiquement autonomes - qui participent aux décisions et aux responsabilités au sein de l'association centrale et qui prennent des initiatives sur le plan cantonal dans le cadre des objectifs de l'association dans son ensemble ; les *groupes régionaux* qui forment le troisième degré.

L'ATE comptait 133'314 membres en 1997 et employait 91 collaborateurs se partageant 71 postes de travail.

En 1997, le total des dépenses de l'ATE s'est élevé à plus de 12 millions de francs. La moitié de ces charges est due aux frais de personnel. Les cotisations des membres ont couvert 37 pour cent des dépenses. Les assurances et les prestations de voyage ont également constitué une importante source de revenus (46%).

Le WWF Suisse



Le WWF (Fonds mondial pour la nature) Suisse, fondé en 1961, est la plus grande organisation de protection de l'environnement suisse. Elle revendique un rôle de leader en faveur de la conservation de l'environnement. Ses principaux objectifs sont la conservation de la biodiversité, la gestion durable des ressources naturelles ainsi que la lutte contre la pollution et le gaspillage d'énergie ainsi que de matières premières. Le WWF agit essentiellement en faveur de la protection des espèces, des biotopes, des paysages et de l'environnement. Il consacre également une grande partie de ses activités à l'éducation à l'environnement et à la diffusion d'informations, en faveur d'un jeune public notamment. Il soutient enfin un grand nombre de projets en accord avec ses objectifs.

Le WWF Suisse constitue l'une des 27 organisations nationales du *World Wide Fund* international. Cette fondation est inscrite au registre du commerce du canton de Zurich. Elle est placée sous la surveillance du Département fédéral de l'intérieur.

Il est composé d'un siège principal à Zurich, de deux bureaux régionaux dont l'un est situé à Genève et l'autre à Bellinzone ainsi que de 22 sections cantonales organisées en association au sens des art. 60ss CC.

Le WWF comptait en 1997 plus de 212'000 membres ainsi qu'une centaine de salariés (environ 80 personnes au siège de Zurich, 10 personnes à Genève et 5 personnes à Bellinzone).

Ses dépenses se sont élevées en 1997 à 25,3 millions de francs. Les cotisations des membres et les dons représentaient 85 % de ses recettes.