

02.436

**Initiative parlementaire
Simplification de l'examen d'impact sur l'environnement
et prévention d'abus grâce à une définition plus précise
du droit de recours des organisations**

Rapport de la commission des affaires juridiques du Conseil des Etats

du 27 juin 2005

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale sur la protection de l'environnement que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

27 juin 2005

Pour la commission:

Le président, Rolf Schweiger

Condensé

Dans le cadre de l'initiative parlementaire déposée par le Conseiller aux Etats Hans Hofmann (02.436 Simplification de l'examen d'impact sur l'environnement et prévention d'abus grâce à une définition plus précise du droit de recours des organisations), la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats propose essentiellement des modifications de la loi sur la protection de l'environnement et de la loi sur la protection de la nature et du paysage. Le présent projet vise à alléger les études d'impact sur l'environnement, à éviter les abus en rapport avec l'exercice du droit de recours des organisations de protection de l'environnement et à accélérer les procédures en matière de construction.

En ce qui concerne l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE), la commission propose quelques mesures concrètes. L'enquête préliminaire pourra servir d'EIE lorsque le contexte est clair. La liste des types d'installations et les valeurs seuil pour l'EIE devront être régulièrement révisées et adaptées par le Conseil fédéral, selon des critères restrictifs, fixés dans la loi. Les projets de construction publics ou privés au bénéfice d'une concession ne devront plus être justifiés dans le rapport d'impact. Enfin, on renonce à indiquer dans le rapport d'impact des mesures qui, en plus des mesures prévues pour la protection de l'environnement, permettent de réduire encore davantage les atteintes à l'environnement.

Les propositions relatives au droit de recours des organisations de protection de l'environnement sont de nature diverse. La commission apporte tout d'abord des précisions qui concernent les organisations elles-mêmes. Pour être habilitée à recourir, une organisation doit être nationale et poursuivre un but non lucratif; son droit de recours est limité aux domaines du droit figurant dans ses buts statutaires depuis dix ans au moins. Le droit de recours appartient en règle générale à l'organe exécutif supérieur de l'organisation.

La commission est ensuite d'avis que l'évaluation des projets du point de vue du droit environnemental doit intervenir dès la phase de l'aménagement du territoire. Par le biais d'une motion (04.3664), elle charge le Conseil fédéral de proposer des mesures exécutives et législatives permettant d'assurer la coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. Dans cette optique, la commission prévoit que si une organisation a omis de formuler des griefs recevables contre un plan d'affectation à caractère décisionnel ou si les griefs ont été rejetés définitivement, elle ne peut plus les faire valoir dans le cadre d'une procédure ultérieure. Afin d'éviter que des oppositions ou des recours ne bloquent des projets outre mesure, les travaux de construction devront pouvoir être entrepris avant la fin de la procédure pour les parties de l'ouvrage dont la réalisation ne dépend pas de l'issue de cette procédure.

Enfin, la commission définit quels accords privés passés entre les requérants et les organisations sont illicites. Elle veut ainsi éviter que les organisations de protection de l'environnement n'acquière une position semblable à celle d'une autorité. Sont considérés comme illicites les accords portant sur des prestations financières ou autres lorsqu'ils sont destinés à imposer des obligations de droit public, à réaliser

des mesures qui ne sont pas prévues par le droit public ou qui ne sont pas liées au projet, ou enfin à indemniser la renonciation au recours ou un autre comportement ayant une influence sur la procédure. L'autorité n'entrera pas en matière sur un recours si celui-ci est abusif ou si l'organisation a émis des prétentions à des prestations illicites.

Table des matières

Condensé	5042
1 Genèse du projet	5045
1.1 Initiative parlementaire	5045
1.1.1 Autres interventions parlementaires sur le même thème	5046
1.1.2 Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement	5047
1.1.3 Etude d'impact sur l'environnement et procédures d'autorisation	5047
1.1.4 Recommandations concernant les négociations	5048
1.2 Travaux de la commission	5048
2 Grandes lignes du projet	5049
2.1 Droit actuel	5049
2.2 Droit international	5050
2.3 Enquête faite auprès des organisations de protection de l'environnement à propos d'éventuels accords financiers en relation avec les recours	5051
2.4 Les lacunes du droit actuel	5051
2.5 Les améliorations proposées	5052
2.5.1 Améliorations en rapport avec l'étude d'impact sur l'environnement	5052
2.5.2 Améliorations en rapport avec le droit de recours des organisations	5053
2.6 Résultats de la consultation	5054
2.6.1 Etude de l'impact sur l'environnement	5054
2.6.2 Droit de recours des organisations	5055
3 Commentaire article par article	5056
3.1 Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement	5056
3.2 Modification du droit en vigueur	5066
3.2.1 Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage	5066
3.2.2 Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)	5067
4 Conséquences	5067
4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel	5067
4.2 Mise en œuvre	5068
4.3 Autres conséquences	5068
5 Relation avec le droit européen	5068
6 Bases constitutionnelles	5069
Loi fédérale sur la protection de l'environnement (<i>Projet</i>)	5071

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Initiative parlementaire

Le 19 juin 2002, M. Hans Hofmann, conseiller aux Etats, a déposé une initiative parlementaire visant à simplifier, dans la législation sur la protection de l'environnement, l'examen d'impact sur l'environnement (EIE) et à prévenir les abus grâce à une définition plus précise du droit de recours des organisations. Il propose concrètement

- de limiter l'exigence d'une EIE aux projets pouvant contrevenir dans une forte mesure aux prescriptions relatives à la protection de l'environnement,
- de n'inscrire dans le rapport d'EIE que les éléments absolument nécessaires pour l'appréciation du projet selon les dispositions sur la protection de l'environnement, et
- de renoncer à un véritable rapport d'EIE lorsque, sur la base d'un rapport sommaire, il n'y a pas lieu de s'attendre à des incidences considérables.

L'auteur de l'initiative propose que seules les dispositions de la loi sur la protection de l'environnement ou de ses ordonnances d'exécution puissent être invoquées à l'appui des recours des organisations. Dans le domaine de la protection de la nature et du paysage, le droit de recours des organisations qui se vouent à la protection de la nature, du paysage, à la conservation des monuments historiques et des sites devrait se limiter à la poursuite de leurs objectifs. Enfin, le recours devrait être exempt d'effet suspensif lorsque certaines conditions sont remplies.

Le 15 mai 2003, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (ci-après la commission) a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire. Par 7 voix et avec 4 abstentions, elle a proposé d'y donner suite. Dans ses considérations, la commission précisait qu'elle ne voulait supprimer ni l'EIE ni le droit de recours des organisations de défense de l'environnement. Elle estimait en revanche qu'il était temps d'examiner de manière approfondie l'ensemble de la problématique, notamment le déroulement des procédures ainsi que l'ampleur du champ d'application des EIE et du droit de recours des organisations.

Le 18 juin 2003, le Conseil des Etats a donné suite à l'initiative sans opposition.¹

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 1, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC)², le Conseil des Etats a chargé sa Commission des affaires juridiques d'élaborer un projet d'acte législatif.

¹ BO 2003 E 667

² RS 171.11; voir art. 173, ch. 3, de la loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10)

1.1.1 **Autres interventions parlementaires sur le même thème**

Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement a donné lieu à plusieurs interventions parlementaires à partir des années 1990. Il a fait à plusieurs reprises l'objet de discussions au sein du Parlement. En décembre 2000, le Conseil des Etats a adopté par 24 voix contre 8 une motion (00.3476 Mo. Hofmann Hans. Etude d'impact sur l'environnement et droit de recours des associations à préciser dans la LPE et la LPN) qui avait la même teneur que la présente initiative. La motion fut cependant rejetée par le Conseil national en septembre 2001 par 80 voix contre 78. A cette même date, le Conseil national a adopté un postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) (01.3266) qui demandait un rapport sur les effets de l'EIE sur l'application des prescriptions relatives à la protection de l'environnement et sur les procédures d'autorisation, ainsi que les mesures d'amélioration judiciaires.

En juin 2000, le Conseil national a décidé par 102 voix contre 69 de ne pas donner suite à une initiative parlementaire du conseiller national Fehr Hans (99.442) qui tendait à supprimer le droit de recours des organisations. Il a par ailleurs rejeté par 64 contre 61 voix une motion allant dans le même sens (98.3300 Mo. Speck Christian. Suppression du droit de recours des organisations de protection de l'environnement qui commettent des actes illégaux). Le Conseil national a en revanche transmis un postulat de la CAJ-N (00.3188), chargeant le Conseil fédéral d'examiner la possibilité de mettre sur pied, à l'intention des requérants et des organisations de défense de l'environnement habilitées à recourir, un code de déontologie sous la forme d'une «charte de concertation». Le 11 décembre 2003, le Conseil national a à nouveau refusé, par 96 voix contre 80, de donner suite à une initiative du conseiller national Jakob Freund (02.441) visant à supprimer le droit de recours des organisations.

Suite à divers recours déposés au printemps 2004 contre de grands projets, plusieurs interventions et initiatives parlementaires ont été déposées et sont en suspens devant les Chambres fédérales³. Enfin, un débat a eu lieu au Conseil national le 6 octobre 2004 suite à une interpellation urgente du Groupe de l'Union démocratique du centre (04.3450. Débloquer l'économie).

³ 04.421 Iv. pa. Schibli. Droit de recours des associations. Source de paralysie
04.470 Iv. pa. Leutenegger Filippo. Droit de recours des associations. En finir avec l'obstruction systématique
04.310 Iv. ct. AG. Droit de recours des associations. Responsabilité, financement et procédure
04.3236 Mo. Groupe de l'Union démocratique du centre. Subventions aux ONG. Principe de la publicité
04.3237 Ip. Groupe de l'Union démocratique du centre. Subventions de la Confédération aux organisations ayant la capacité de recourir
04.3244 Ip. Zuppiger. Abus du droit de recours des associations
04.3270 Ip. Groupe radical-libéral. Mesures contre la prolifération des recours d'associations
04.3285 Mo. Wehrli Reto. PME. 3^e mesure concrète, accroître l'efficacité de la procédure de recours dans le secteur du bâtiment
04.3328 Mo. Groupe socialiste. Soumettre les accords de procédure administrative à approbation préalable
04.3333 Mo. Groupe socialiste. Effet suspensif des recours administratifs

1.1.2 Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement

Dans le contexte des critiques émises à l'égard du droit de recours des organisations, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) a chargé des professeurs du Centre d'étude de technique et d'évaluation législatives (CETEL) de l'Université de Genève de procéder à une évaluation du droit de recours des associations (Etude Flückiger, Morand, Tanquerel, dans Cahiers de l'environnement OFEP 2000, N° 314). Les experts résument comme suit leurs conclusions: «Quant à l'étude d'évaluation elle-même, elle a montré que les organisations font un usage modéré de leur droit de recours et que leur taux de succès devant les tribunaux est largement supérieur à la moyenne (jusqu'à trois fois supérieur en ce qui concerne les recours auprès du Tribunal fédéral). En outre, ce droit de recours favorise la concertation et la constitution d'un réseau d'acteurs publics et privés en vue de la mise en œuvre du droit de l'environnement. Son efficacité est avérée, pour un coût moindre que celui des alternatives, s'agissant d'améliorer l'application de la réglementation environnementale»⁴.

La commission a pris connaissance des critiques qui ont été émises à l'endroit de cette étude⁵, notamment le fait que le nombre de recours déposés par les organisations de protection de l'environnement ait été mis en relation avec l'ensemble des recours en matière administrative et non pas seulement ceux qui concernent le domaine en question, soit les recours relatifs à la législation sur l'environnement et sur l'aménagement du territoire. Une analyse complémentaire du nombre des recours déposés entre 1999 et 2003 effectuée par le CETEL a confirmé les conclusions de l'étude de 2000⁶.

1.1.3 Etude d'impact sur l'environnement et procédures d'autorisation

Suite à un postulat de la CAJ-N (01.3266), le Conseil fédéral a chargé un groupe d'experts de procéder à une évaluation de l'EIE (Rapport de synthèse publié dans Documents de l'environnement n° 175, OFEP 2004). Cette analyse scientifique a porté sur l'application de la législation et des procédures dans 15 cas d'EIE. Il en ressort notamment que l'EIE contribue à réaliser l'objectif de la loi sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), à savoir identifier les atteintes nuisibles ou incommodes pour l'environnement et les atténuer par des mesures appropriées. Elle favorise l'optimisation environnementale des projets et augmente leurs chances d'autorisation. Du point de vue des procédures d'autorisation, l'EIE améliore la coordination formelle en réglementant l'intervention des différentes autorités concernées. La procédure des projets soumis à l'EIE est en général plus longue que celle des projets non soumis à l'étude. Il ressort de l'enquête menée auprès des services spécialisés que 18 cantons ne perçoivent pas de différence dans le nombre de recours entre projets soumis et projets non soumis à l'EIE. Les experts concluent que l'EIE

⁴ Voir Abstract, dans l'étude du CETEL, p. 5

⁵ Avenir suisse, Le travers de l'évaluation par l'OFEP du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, juin 2004

⁶ La nouvelle étude peut être consultée à l'adresse suivante:
http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/recht/umweltrecht/cetel_version5327.pdf

peut être améliorée en simplifiant et en uniformisant les rapports d'impact, tout en accélérant la procédure. Ils recommandent par ailleurs une meilleure harmonisation intercantonale dans l'application des procédures.

Se fondant sur les résultats de cette évaluation, le Conseil fédéral envisage de prendre diverses mesures (voir rapport du Conseil fédéral du 18 février 2004 sur la mise en œuvre de l'EIE et des procédures d'autorisation; FF 2004 1475 ss) qui tendent en particulier à simplifier le rapport d'impact et à préciser les exigences quant au contenu de ce rapport. Le Conseil fédéral envisage par ailleurs de réexaminer périodiquement la liste des installations soumises à l'EIE. Ces mesures nécessitent des modifications de la LPE et de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE; RS 814.011). Les cantons sont également sollicités d'harmoniser leurs procédures et leurs prescriptions relatives aux types d'installations soumises à l'EIE.

1.1.4 Recommandations concernant les négociations

En réponse au postulat de la CAJ-N du 9 mai 2000 (00.3188), le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a élaboré et publié en avril 2004 des Recommandations pour la négociation de projets soumis au droit de recours des associations. Ce document s'adresse aux maîtres d'ouvrage, aux organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir et aux autorités impliquées.

Les principales recommandations sont les suivantes:

- Plus le projet contesté est complexe, plus il importe d'examiner la pertinence d'une solution négociée. Si une ou plusieurs parties adoptent une attitude radicale, par contre, les négociations n'ont guère de chances d'aboutir.
- Il est important de faire participer le plus tôt possible à un projet les personnes qui sont directement concernées. C'est dans la phase préparatoire que les marges de négociation sont les plus grandes; plus tard, il est souvent difficile de redresser des erreurs fondamentales dans la conception d'un projet.
- Les négociations doivent respecter le cadre légal.
- Sont à rejeter tout paiement et toute mesure de protection de l'environnement non prescrite par le droit qui seraient offerts aux organisations en compensation du retrait d'un recours. Il est interdit aux maîtres d'ouvrage de proposer de telles compensations et aux organisations environnementales d'en exiger.

1.2 Travaux de la commission

La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a traité cette initiative au cours de sept séances en 2004 et trois séances en 2005. Elle a entendu des représentants des autorités cantonales des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, des représentants des milieux économiques, ainsi que des organisations de protection de l'environnement. Afin de se faire une idée plus précise des pratiques relatives à des accords financiers passés en relation

de la nature et du paysage (ODO; RS 814.076), les organisations qui remplissent les conditions prévues à l'art. 55, al. 1, LPE ou à l'art. 12, al. 1, LPN seront incluses sur demande dans la liste des organisations habilitées à recourir. 30 organisations bénéficient aujourd'hui de ce droit.

Un droit de recours des organisations spécialisées d'importance nationale, reconnues par le DETEC, est par ailleurs prévu à l'art. 14 de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR; RS 704). Selon l'ordonnance relative à la désignation des organisations spécialisées pour les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre habilitées à recourir (RS 704.5), six organisations sont désignées comme habilitées à recourir.

Le droit de recours des organisations avait été inscrit dans la LPE et dans la LPN afin de garantir l'application du droit environnemental. Les intérêts des personnes physiques ou morales concernées ne correspondent généralement pas aux buts de la législation sur l'environnement et peuvent par conséquent aller à l'encontre des dispositions légales. Le droit de recours octroyé aux organisations garantit que les décisions du peuple ou des autorités concernant des installations affectant l'environnement puissent faire l'objet d'un examen indépendant par les instances de recours compétentes⁷.

2.2 Droit international

Le 20 octobre 2000, la Suisse a signé la Convention européenne du paysage qui est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2004. Par cette convention du Conseil de l'Europe, les parties contractantes s'engagent notamment à mettre en œuvre des procédures de participation du public, des autorités et des acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage. Elles s'engagent aussi à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique. La Suisse n'a pas encore ratifié cette convention.

La Suisse a par ailleurs signé, mais pas encore ratifié, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Arhus). Cette convention a pour objectif de contribuer à la protection du droit de chaque personne, des générations présentes et futures, de vivre dans un environnement convenant à sa santé et à son bien-être. Pour atteindre cet objectif, la convention propose une intervention dans trois domaines: assurer l'accès du public à l'information sur l'environnement détenue par les autorités publiques; favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement; étendre les conditions d'accès à la justice en matière d'environnement.

⁷ Voir Message du 31.10.1979 relatif à une loi sur la protection de l'environnement, FF 1979 III 817 s.

2.3

Enquête faite auprès des organisations de protection de l'environnement à propos d'éventuels accords financiers en relation avec les recours

La commission a soumis aux 30 organisations habilitées à recourir en vertu de la LPE et de la LPN un questionnaire détaillé sur les accords de nature financière qu'elles auraient passés, au cours des cinq dernières années, en relation avec des procédures d'opposition ou de recours à propos de projets soumis à l'EIE. Parmi les 26 organisations qui se sont prononcées, huit ont répondu ne pas avoir fait usage de leur droit de recours pendant la période considérée; neuf organisations ont déclaré ne pas avoir passé d'accords financiers.

Sept organisations déclarent avoir passé des accords financiers. Cinq d'entre elles ont passé des accords concernant la prise en charge de frais d'avocats, de frais judiciaires et/ou de frais d'expertises; selon les chiffres indiqués par les organisations, il semble que ces paiements respectent en principe le cadre habituel. Quatre organisations déclarent avoir passé des accords concernant la réalisation ou le paiement de mesures de compensation qui sont prévues par la loi. Deux organisations admettent avoir convenu la réalisation ou le paiement de mesures de compensation qui vont au-delà de ce que prévoit la loi, dans un respectivement trois cas; l'une d'elles précise que les maîtres d'ouvrages eux-mêmes désiraient aller au-delà de ce qui est prévu par la loi. La question de savoir si les mesures convenues sont ou non dans le cadre de la loi est sujette à interprétation. Toutes les organisations qui ont répondu affirmatif ne jamais avoir obtenu des paiements en contrepartie de la non-introduction ou du retrait d'une opposition ou d'un recours.

D'après les réponses reçues, seule l'Association Transports et Environnement (ATE)⁸ convient régulièrement de peines conventionnelles. Dans 22 des 41 cas qui ont abouti à un accord à l'amiable, des peines conventionnelles ont été convenues, en partie en faveur de sections de l'ATE. Il s'agit soit de montants fixes entre 10 000 et 50 000 francs, ou d'un montant de 50 francs par jour pour chaque place de parc dépassant le nombre convenu. Aucune de ces peines n'a jusqu'à présent dû être exigée. Deux autres organisations ont également convenu une peine conventionnelle (dans un même cas isolé); si cette peine devait être payée, elle le serait au canton concerné.

2.4

Les lacunes du droit actuel

Le droit actuel présente des lacunes car il permet des abus qui n'ont pas été voulus par le législateur. Ainsi, des projets de construction importants, qui auraient des effets positifs pour l'économie, peuvent par exemple être retardés.

L'évaluation de l'EIE (voir ch. 1.1.3 ci-dessus) a démontré les aspects positifs de ces études, tout en proposant différentes améliorations qui devraient permettre d'accélérer et de simplifier les procédures. La commission reprend certaines des recommandations faites dans cette évaluation.

⁸ L'ATE a informé le public sur les accords financiers qu'elle a passés en rapport avec l'exercice de son droit de recours lors d'une conférence de presse le 15 novembre 2004.

Il règne aujourd'hui un manque de transparence à propos des organisations habilitées à recourir. Souvent, leurs structures restent inconnues et il n'est pas aisé de savoir dans quelle mesure les décisions relatives à l'exercice du droit de recours sont prises par les organes compétents, dans le respect des principes démocratiques. Des informations fiables concernant les recours déposés font également défaut. Il arrive que les maîtres d'ouvrage soient mis sous pression pour arriver à une entente et acceptent de fournir des prestations qui n'ont pas de rapport direct avec le projet en question ou de convenir des peines conventionnelles.

2.5 Les améliorations proposées

La commission propose différentes mesures destinées à améliorer le droit actuel. Le projet s'attache à réaliser l'objectif visé par l'auteur de l'initiative, à savoir accélérer la réalisation de projets de construction soumis à l'EIE, sans pour autant renoncer aux exigences élevées en matière de protection de l'environnement dans notre pays. La commission propose essentiellement des modifications de la LPE et de la LPN. Les recours en matière de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre n'ayant de par la nature des projets en cause pas les mêmes implications sur le plan économique, elle ne propose pas de modification de la LCPR.

La commission est consciente de la portée relativement limitée de ses propositions. En effet, les procédures considérées sont dans une large mesure régies par le droit cantonal. Par ailleurs, les recours de particuliers contre des grands projets de construction peuvent, dans la même mesure que les recours des organisations, paralyser le développement et faire perdre de gros investissements.

2.5.1 Améliorations en rapport avec l'étude d'impact sur l'environnement

- Pour éviter des frais et une charge de travail inutiles, l'EIE doit pouvoir se limiter à l'enquête préliminaire même pour des installations pouvant affecter sensiblement l'environnement, pour autant que cette enquête fournisse aux autorités toutes les données nécessaires pour une prise de décision.
- Il convient de charger le Conseil fédéral de réviser régulièrement la liste des types d'installations soumises à l'EIE et les valeurs seuil. Les critères régissant l'obligation de procéder à une EIE doivent être fixés dans la loi.
- Dans le cas des installations publiques ou des installations privées au bénéfice d'une concession, la justification du projet de construction ne doit plus figurer dans le rapport d'impact.
- Aujourd'hui, le rapport d'impact doit indiquer – outre les mesures requises pour assurer la protection de l'environnement – des mesures qui permettraient de réduire encore davantage les nuisances (art. 9, al. 2, let. d, LPE). Cette disposition peut donner lieu à des abus et elle doit donc être abrogée.

2.5.2

Améliorations en rapport avec le droit de recours des organisations

- Actuellement, les organisations habilitées à recourir ne peuvent souvent faire opposition que sur la base d'un projet concret. La commission estime qu'une évaluation adéquate et complète de la faisabilité des projets du point de vue du droit environnemental devrait intervenir dès la phase d'aménagement du territoire. Ces aspects nécessitent une réflexion approfondie sur les deux lois entrant en ligne de compte, réflexion qui irait bien au-delà du cadre de l'initiative parlementaire. La commission a donc adopté une motion (04.3664) qui charge le Conseil fédéral d'une part de proposer des mesures exécutives et législatives permettant d'assurer la coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire et d'autre part d'alléger l'EIE des projets en créant assez tôt, dans le cadre des décisions d'aménagement du territoire, les conditions essentielles pour la réalisation écologique et rapide des projets de construction. Dans cette optique, la commission propose que si une organisation a omis de formuler des griefs recevables contre un plan d'affectation de caractère décisionnel, ou si ces griefs ont été rejetés définitivement, l'organisation ne doit plus pouvoir le faire dans le cadre d'une procédure ultérieure.
- S'agissant des organisations habilitées à recourir, la commission a retenu les principes suivants : une organisation ne doit avoir le droit de recourir que dans les domaines du droit figurant dans ses buts statutaires depuis 10 ans au moins. Elle doit intervenir dans un but idéal, les éventuelles activités économiques ne constituant qu'un moyen pour atteindre ce but idéal. A cet égard, il est prévu une période transitoire pour que les organisations puissent s'adapter à la nouvelle législation. L'actuelle LPN limite déjà le droit de recours aux organisations à but non lucratif. Il conviendra encore d'approfondir la question de savoir quand l'activité économique sert le but idéal; concrètement, il s'agira d'apprécier les différentes activités et leur importance. Afin d'augmenter la transparence et de prévenir des abus, la loi précisera que la compétence pour déposer un recours appartient en principe à l'organe exécutif supérieur de l'organisation. Celle-ci pourra toutefois habiliter ses sous-organisations à recourir, sous réserve de conditions inscrites dans la loi.
- La commission estime urgemment nécessaire que les organisations informent le public sur les oppositions et recours qu'elles déposent. Le Conseil fédéral devra fixer, par voie d'ordonnance, l'ampleur et les modalités de cette obligation d'informer. La commission précise que les organisations devront chaque année faire rapport sur les oppositions et les recours déposés ainsi que sur l'avancement des procédures et publier leur compte de pertes et profits, dans la mesure où il concerne l'usage du droit de recours. L'autorité fédérale d'exécution devra pouvoir consulter les documents correspondants.
- L'autorité n'entre pas en matière sur un recours si celui-ci est abusif ou si l'organisation a émis des prétentions à des prestations illicites. Les prestations illicites sont définies dans la loi.
- Les organisations qui succombent doivent supporter les frais de la procédure de recours auprès des autorités fédérales.

- Il doit être possible, avant la fin de la procédure de recours, d'entreprendre les travaux pour les parties de l'installation dont la réalisation ne dépend pas de l'issue de cette procédure.

2.6 Résultats de la consultation

Au terme de la consultation, 127 réponses au total ont été recueillies (dont la totalité des cantons, 8 partis politiques, 7 associations faîtières de l'économie, 20 associations économiques ou professionnelles, 21 organisations de protection de l'environnement ayant le droit de recourir).

De manière générale, l'avant-projet est considéré comme adéquat et suffisant par environ deux tiers des cantons, le PRD et le PDC, l'Union suisse des paysans, un tiers des associations économiques et professionnelles, 10 % des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir, la Commission fédérale des monuments historiques, la moitié des autres milieux intéressés et 42 % des participants qui n'ont pas été officiellement invités à se prononcer. Deux cantons (SO, VS) et deux partis (le PLS, l'UDC), l'Union suisse des arts et métiers et économiquesuisse, 40 % des autres associations économiques et professionnelles, 30 % des autres milieux intéressés et 42 % des participants non officiels estiment que le projet est trop modéré. Le canton d'UR, le PCS, Travail.Suisse et 20 % des organisations de protection de l'environnement estiment en revanche que le projet est excessif⁹.

2.6.1 Etude de l'impact sur l'environnement

Dans l'ensemble, l'avant-projet a été bien accueilli par une forte majorité des participants à la consultation. L'utilisation de l'enquête préliminaire comme rapport d'impact définitif, la mise à jour périodique par le Conseil fédéral de la liste des installations soumises à l'EIE ainsi que l'abandon de la justification des projets de construction d'installations publiques ou privées ayant fait l'objet d'une concession ont en particulier été approuvés.

Environ la moitié des milieux consultés estime que la définition proposée dans l'avant-projet pour l'obligation de réaliser une EIE est trop vague et laisse une trop grande liberté d'appréciation.

Un peu plus de la moitié des participants à la consultation (dont 15 cantons, 4 partis, 18 associations et 2 organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir) est favorable à l'abandon des mesures visant à réduire les nuisances pour l'environnement au-delà des exigences de la législation (art. 9, al. 2, let. d, LPE) à la suppression de cette disposition. Trois quarts des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir, 8 cantons, 3 partis et 4 associations estiment qu'il faut maintenir cette disposition et y intégrer la clause de proportionnalité. Un petit nombre de participants se prononcent pour le *statu quo*.

⁹ Le rapport complet sur les résultats de la consultation peut être consulté sur la page Internet des Commissions des affaires juridiques (www.parlement.ch/f/ed-rk-02436)

2.6.2

Droit de recours des organisations

La plupart des participants à la consultation jugent globalement positive l'orientation du projet. A de rares exceptions près, le droit de recours des organisations demeure incontesté a priori. Mais dans le détail, il donne lieu à des propositions de modification dont certaines divergent diamétralement. BE, UR, PCS et les organisations de protection de l'environnement estiment que la révision va généralement trop loin. SO, AI, VS, l'UDC et le PLS souhaitent que certaines mesures soient plus poussées.

La grande majorité des participants à la consultation (dont l'ensemble des cantons, 6 partis, 17 organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir et 22 associations) saluent les conditions prévues pour qu'une organisation soit habilitée à recourir. La plupart d'entre eux sont favorables au délai transitoire de trois ans laissé aux organisations pour adapter leurs activités économiques au nouveau régime. D'autres souhaitent ramener à un an le délai transitoire. Le Tribunal fédéral craint que l'appréciation de certaines questions de procédure n'entraîne un alourdissement de la charge de travail, ce qui pourrait retarder la réalisation de certains projets.

La proposition selon laquelle l'organe exécutif suprême de l'organisation est compétent pour le dépôt du recours est approuvée par tous les cantons (hormis TI, GE), 5 partis, 15 associations et 4 organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir. Une grande partie des milieux consultés, dont le PS et trois quarts des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir, souhaitent laisser aux associations le soin de régler elles-mêmes la légitimation interne des recours. Les Verts rejettent toute disposition restrictive en la matière.

La réglementation de la légitimation du droit de recours des sous-organisations est accueillie positivement par 19 cantons et 5 partis ainsi que par les autres milieux intéressés. Elle est rejetée par 2 partis (PS, Les Verts), par les associations économiques et par les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir.

La plupart des participants à la consultation (dont 18 cantons, 4 partis, 17 associations et 3 organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir) se félicitent que la loi désigne expressément les accords entre maîtres d'ouvrage et organisations environnementales réputés illicites. Certains participants (dont SZ, GE, FR, PS, Les Verts) souhaitent réduire le nombre de cas où les accords sont réputés illicites; d'autres (notamment l'UDC qui considère que les flux financiers sont illégaux) demandent la suppression de cette disposition. Certaines associations économiques souhaitent que la liste concernée soit rallongée. La sanction en cas d'accord illicite a également donné lieu à des remarques. Un certain nombre de milieux consultés (notamment 8 cantons, 2 partis, plusieurs associations économiques et professionnelles) demande des sanctions complémentaires à la non-entrée en matière sur le recours, comme par exemple le retrait du droit de recours. La quasi-totalité des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir rejette globalement l'avant-projet sur ce point.

A l'exception notamment des organisations de protection de l'environnement, les participants à la consultation saluent la proposition de mettre les frais de justice à la charge des organisations environnementales déboutées.

Les autres mesures proposées, à savoir l'association précoce à la procédure des organisations concernées, leur implication dans l'élaboration des plans directeurs, le début des travaux, l'intégration dans la décision administrative des accords passés

entre maîtres d'ouvrage et organisations de protection de l'environnement, bénéficiant d'un large soutien.

3 **Commentaire article par article**

La commission propose essentiellement des modifications des art. 9 et 55 LPE et des art. 12 et 12a LPN. Sur le fond, elle a largement maintenu les propositions mises en consultation. La systématique législative du projet a en revanche été sensiblement modifiée.

3.1 **Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement**

Titre 1 Principes et dispositions générales

Art. 9

La commission propose d'abroger l'art. 9 LPE et de régler l'étude de l'impact sur l'environnement dans un nouveau chap. 3, intitulé «Etude de l'impact sur l'environnement», dans le titre 1 après l'art. 10 LPE.

Chapitre 3 (nouveau) Etude de l'impact sur l'environnement

Art. 10a (nouveau) Etude de l'impact sur l'environnement

L'*al. 1* oblige les autorités qui décident sur la planification et la construction ou la modification d'installations d'apprécier le plus tôt possible leur impact sur l'environnement.

Selon l'*al. 2* sont soumises à l'étude d'impact les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement à tel point que le respect des prescriptions environnementales ne pourra probablement être garanti que par des *mesures spécifiques au projet ou au site*. La formulation choisie transcrit le vœu de la commission de cerner plus précisément le critère fondamental abstrait prévu dans le droit actuel (art. 9, al. 1, LPE), «affecter sensiblement l'environnement», lequel est déterminant pour l'obligation de réaliser une EIE. La précision par rapport à l'avant-projet tient compte des résultats de la consultation. L'obligation de réaliser une EIE se limite aux installations qui ne pourront vraisemblablement respecter la législation sur la protection de l'environnement qu'à l'aide de mesures spécifiques au projet et au site, et adaptées au cas particulier. En revanche, les projets où les mesures standard habituelles (selon les normes techniques) suffisent pour respecter la législation ne seront plus soumis à l'EIE.

Al. 3. Le Conseil fédéral désigne les installations soumises à l'EIE. Il en a dressé une liste exhaustive dans l'annexe de l'OEIE¹⁰. Le catalogue comprend un total de 73 types d'installations; certaines d'entre elles ne satisfont au critère «affectation sensible de l'environnement» que si elles atteignent une taille minimale (valeur seuil).

¹⁰ RS 814.011; OEIE

La liste des installations soumises à l'EIE et les valeurs seuil doivent être périodiquement examinées et adaptées aux nouvelles circonstances (p. ex. état de la technique ou nouvelles connaissances environnementales), en tenant compte des restrictions arrêtées dans l'al. 1. Cette actualisation peut se traduire par l'abrogation de l'obligation de réaliser une EIE pour certaines installations ou – si les dispositions de l'al. 1 l'exigent – par la soumission à l'EIE d'installations qui en étaient exemptées jusque-là; en outre, les valeurs seuil peuvent être relevées ou abaissées. Par ailleurs, de nouveaux critères relatifs à l'EIE peuvent être introduits pour certains types d'installations et les procédures peuvent être précisées ou actualisées. L'al. 3 indique clairement que le Conseil fédéral désigne des types d'installations et non des installations et que seuls certains types d'installations sont dotés d'une valeur seuil.

La commission veut laisser au Conseil fédéral la compétence de désigner les installations soumises à l'EIE et d'en actualiser la liste, et non pas la transférer au Parlement. Elle estime que le Conseil fédéral est mieux en mesure de tenir cette liste à jour selon des critères objectifs. La commission précise toutefois que la commission parlementaire compétente devra être consultée sur le projet d'ordonnance, conformément à l'art. 151 de la loi sur le Parlement¹¹. La liste des installations soumises à l'EIE revêt une importance primordiale, vu qu'elle détermine dans quels cas un recours en vertu des art. 55 ss LPE est admissible.

Art. 10b (nouveau)

Rapport relatif à l'impact sur l'environnement

L'al. 1 vise directement les personnes concernées par la disposition (et rend également superflu l'al. 3 de l'actuel art. 9 LPE); il arrête l'obligation de soumettre un rapport d'impact et précise la fonction de ce rapport.

L'al. 2 correspond à l'al. 2 de l'actuel art. 9 LPE. La commission propose de ne pas reprendre la let. d de cette disposition. Elle estime que le rapport d'impact ne doit pas proposer des mesures à même de réduire les nuisances pour l'environnement au-delà des exigences de la législation. Cette disposition amène à procéder à des investigations inutiles et comporte en outre le risque d'abus en rapport avec le droit de recours des organisations. L'abrogation de cette disposition ne compromet aucunement la protection de l'environnement, parce que les mesures de protection visées à la let. b impliquent le principe de précaution (art. 1, al. 2, LPE) et le principe de proportionnalité (art. 11, al. 2, LPE). Une *minorité* (Inderkum, Berset, Stadler) souhaite intégrer la clause de la proportionnalité dans une let. d et entend laisser au maître d'ouvrage le soin de définir la marge de négociation supportable. Cette solution serait appliquée dans les cas où un projet ne pourrait être autorisé qu'à condition que des mesures de protection plus poussées soient prises; elle éviterait un renvoi de la demande au maître d'ouvrage et accélérerait ainsi la procédure d'autorisation.

Al. 3. Actuellement, la présentation du rapport d'impact se fait généralement en deux temps. La première étape consiste en une enquête préliminaire: le requérant détermine quelles conséquences nuisibles l'installation pourrait avoir pour l'environnement et dresse un cahier des charges pour l'établissement du rapport d'impact (art. 8, al. 1, OEIE). La deuxième étape est la rédaction du rapport d'impact à proprement parler, selon l'art. 9, al. 2, LPE. La possibilité est déjà donnée aujourd'hui de conclure le rapport d'impact au stade de l'enquête préliminaire, dans les cas où la

¹¹ RS 171.10; LParl

réalisation du projet n'affecterait pas sensiblement l'environnement (art. 8, al. 2, OEIE).

Le nouvel al. 3 reprend l'une des préoccupations fondamentales de l'auteur de l'initiative, à savoir une simplification et une rationalisation de la présentation du rapport d'impact. En inscrivant cette disposition dans la loi, on accorde plus de poids à la possibilité de terminer le rapport au stade de l'enquête préliminaire, c'est-à-dire de concentrer la procédure et de la conclure en une seule étape. Cette disposition est en outre précisée par rapport à la version figurant actuellement dans l'ordonnance. En effet, il est stipulé que l'enquête préliminaire peut également être considérée comme rapport d'impact pour des installations susceptibles d'affecter *sensiblement* l'environnement, lorsque tous les effets du projet et les mesures de protection nécessaires ont déjà été démontrés. L'enquête aura ainsi valeur de rapport d'impact si elle contient toutes les indications selon l'al. 2 dont les autorités ont besoin pour apprécier la conformité du projet avec le droit sur la protection de l'environnement.

Comme le demandait l'initiative parlementaire, la prescription selon laquelle le rapport doit contenir la justification du projet s'il s'agit d'installations publiques ou d'installations privées au bénéfice d'une concession n'a pas été reprise (art. 9, al. 4, LPE). Les aspects techniques, financiers et politiques justifiant les projets publics ou les installations privées au bénéfice d'une concession ne devront plus à l'avenir être examinés dans le cadre de l'EIE. En revanche, les justifications requises en vertu de la législation spéciale (p. ex. pour des défrichements ou des prélèvements d'eau) devront toujours être fournies dans le cadre de l'EIE.

L'al. 4 reprend la teneur de l'actuel art. 9, al. 6, LPE. La deuxième phrase a été remaniée – en reprenant la formulation de la première phrase – de manière à ce que l'autorité soit habilitée à commander des expertises. Pour ce cas de figure, on rappelle le droit *préalable* de l'intéressé à être entendu. Le droit en vigueur manque de clarté sur ce point: par «avant la nomination des experts», faut-il comprendre que les intéressés ne peuvent se prononcer qu'avant la nomination des experts ou seulement sur la personne de ceux-ci? Cette dernière interprétation est cependant peu probable, car il est tout aussi important de savoir s'il faut procéder à une expertise et sur quels éléments elle doit porter. La nouvelle formulation «au préalable» est à dessein moins restrictive et permet une interprétation usuelle du droit d'être entendu.

Art. 10c (nouveau) Evaluation du rapport

L'al. 1 correspond à l'actuel art. 9, al. 5, LPE. Afin d'assurer la cohérence avec l'art. 10b, al. 3, LPE, l'enquête préliminaire est également mentionnée dans la disposition concernant l'appréciation du rapport par les services spécialisés.

L'al. 2 reprend la teneur de l'actuel art. 9, al. 7, LPE.

Art. 10d (nouveau) Publicité du rapport

Cette disposition reprend mot pour mot l'actuel art. 9, al. 8, LPE, mais elle a été subdivisée en deux alinéas.

Titre 3 Exécution, mesures d'encouragement et procédure

Chapitre 3 Procédure

Les nouvelles dispositions concernant le droit de recours des organisations de protection de l'environnement appellent une restructuration en sections du chapitre 3 du titre 3 (art. 54 ss LPE). Cette nouvelle articulation a amené une adaptation rédactionnelle de certaines dispositions, sur le plan linguistique ou systématique, sans qu'il soit touché au contenu.

La section 1 (Voies de droit) comprend l'art. 54, inchangé. La section 2 (Recours des organisations contre les décisions concernant des installations) réunit les art. 55 et 55a à 55e LPE. L'art. 55f LPE constitue la section 3 (Recours des organisations contre des autorisations concernant des organismes). Les art. 56 à 59 LPE, inchangés, sont réunis dans la section 4 (Recours des autorités et des communes, expropriation, frais résultant de mesures de sécurité ou du rétablissement de l'état antérieur).

Section 2

Recours des organisations contre les décisions concernant des installations

Art. 55 Organisations habilitées à recourir

L'al. 1 définit d'une part les décisions contre lesquelles les organisations peuvent recourir et d'autre part les exigences auxquelles ces organisations doivent satisfaire pour pouvoir recourir.

La formulation actuelle des décisions qui peuvent être attaquées dans le cadre d'un recours des organisations n'est plus très claire étant donné les voies de recours prévues aujourd'hui et va à l'encontre des objectifs de la réforme de la justice. Il a été possible de choisir une formulation plus simple, comme celle de l'art. 27 de la loi fédérale sur l'application du génie génétique au domaine non humain (loi sur le génie génétique, LGG; RS 814.91). La nouvelle formulation rédactionnelle de l'art. 55, al. 1, LPE permet en outre de renoncer à la mention explicite des moyens de recours prévus par le droit cantonal, qui figure encore à l'actuel art. 55, al. 3 LPE. A la différence du droit en vigueur, il n'est plus fait mention de l'adjectif «fixes» pour les installations soumises au droit de recours; on supprime ainsi la différence de formulation qui existe aujourd'hui entre les articles 9 et 55 LPE. Dans l'intention du législateur, le recours des organisations devait dès le départ s'appliquer à toutes les installations soumises à l'EIE. L'art. 9 LPE ne précise pas que les installations doivent être fixes.

D'après le droit en vigueur et la pratique du Conseil fédéral, seules sont habilitées à recourir selon la LPE et la LPN les organisations qui remplissent les conditions suivantes:

- il doit s'agir d'une organisation de protection de l'environnement à but non lucratif;
- il doit s'agir d'une organisation d'importance nationale;
- l'organisation doit exister depuis 10 ans au moins et remplir toutes les conditions depuis 10 ans.

La LPE et la LPN ne formulent toutefois pas les exigences de façon tout à fait identique. Ainsi, la LPE ne mentionne pas expressément l'exigence du but non lucratif. Par souci de clarté, l'art. 55, al. 1, LPE et l'art. 12, al. 1, LPN sont par conséquent harmonisés.

Ces dernières années sont apparues diverses organisations qui, tout en agissant pour la protection de l'environnement, ont de nombreuses activités commerciales. La réglementation proposée permet de fixer une limite claire pour déterminer dans quelle mesure une organisation peut mener des activités économiques, et être ou rester habilitée à recourir. Il ne s'agit d'une organisation de protection de l'environnement habilitée à recourir que si les activités économiques servent le but non lucratif. Si ces activités visent principalement le profit, il s'agit d'une entreprise, qui ne doit pas pouvoir se servir du droit de recours des organisations pour atteindre ses objectifs commerciaux. Pour certaines organisations actuellement habilitées à recourir, la mise en œuvre immédiate de cette disposition pourrait être problématique. La disposition transitoire (ch. III, al. 3) prévoit donc de laisser aux organisations un délai de trois ans pour qu'elles puissent adapter leur structure aux nouvelles conditions légales.

Al. 2. On a pu constater à diverses reprises par le passé que des associations ont interjeté des recours portant sur des domaines qui ne figurent pas parmi leurs buts statutaires. Or, l'objectif du droit de recours des organisations consiste à garantir une application correcte du droit, en profitant des connaissances pointues et de l'expérience des organisations environnementales. Lorsqu'une association de protection de l'environnement fait recours dans un domaine étranger à son champ d'activité, elle ne peut pas mettre à profit les connaissances spécifiques que l'on attend d'elle. C'est pourquoi la commission veut limiter les griefs admis dans le cadre du droit de recours des organisations aux domaines du droit visés depuis 10 ans au moins par les statuts de l'association recourante.

L'al. 3 correspond au droit actuel (art. 55, al. 2, LPE).

Al. 4. Les milieux politiques se sont souvent demandé selon quelles règles les organisations décidaient de déposer un recours. La commission a étudié en détail la question de savoir s'il faut exiger que les organisations édictent un règlement interne sur la procédure de décision en cas de recours. Les associations et fondations habilitées à recourir ayant des structures extrêmement différentes, la commission ne veut toutefois pas édicter une prescription légale uniforme sur cette procédure. En outre, elle ne veut pas créer une charge administrative supplémentaire pour l'examen et l'approbation, alors nécessaires, de tels règlements. Elle propose en revanche une réglementation sur le fond. Il est exigé que la décision de faire recours soit prise par l'organe exécutif suprême de l'organisation concernée. Cette condition veut éviter que des recours soient formés alors qu'ils ne reposent pas sur une volonté interne suffisante.

Al. 5. En examinant les règlements internes existants des principales organisations de protection de l'environnement, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) a constaté que la plupart des organisations d'importance nationale structurées en sections régionales ou cantonales délèguent à ces dernières le droit de former des oppositions. Il n'y a en revanche pas de réglementation uniforme concernant la délégation du droit de former des recours. Il faut parfois que l'un des organes de l'organisation nationale prenne une décision formelle. Dans une organisation, il suffit que la sous-organisation cantonale garantisse qu'elle prendra en

charge les frais de la procédure de recours pour que l'accord de l'organisation nationale soit considéré comme formellement donné. Certaines organisations habilitées à recourir ne disposent pas de sous-organisations indépendantes sur le plan juridique, d'autres n'ont pas de sous-organisations cantonales mais utilisent d'autres critères géographiques. Comme l'ont dit plusieurs cantons, les autorités apprécient en général le contact avec les sections cantonales ou intercantionales, surtout parce que ces sous-organisations connaissent mieux les conditions locales. Il faut toutefois s'en tenir au principe selon lequel le droit de recours est un droit des organisations nationales de protection de l'environnement. La solution proposée doit permettre aux organisations de déléguer leur droit d'opposition à leurs entités cantonales ou intercantionales juridiquement indépendantes, lesquelles connaissent mieux les conditions locales. Si une telle sous-organisation doit être habilitée à recourir au nom de l'organisation nationale, les organes compétents de cette dernière devront l'avoir autorisée à entreprendre cette action dans le cas particulier. La commission considère aussi qu'il est essentiel que seules puissent agir les sous-organisations situées sur le lieu du projet prévu et non les sous-organisations des cantons limitrophes.

Une *minorité* (Germann, Epiney, Hans Hess) exige en outre, à titre de condition pour l'entrée en matière sur le recours, que les organisations apportent la preuve des effets durables de leur recours. Toute organisation qui dépose un recours est tenue d'apporter la preuve que les avantages pour l'environnement qu'elle escompte tirer de son action compensent raisonnablement les inconvénients que celle-ci entraînerait en termes économiques et pour la société (al. 2^{bis}). Selon la minorité, l'organisation qui entend s'opposer à un projet devrait, déjà dans la phase de l'aménagement du territoire, examiner la question de la proportionnalité. Les trois éléments que sont l'écologie, l'économie et la société devraient être mis sur un pied d'égalité. La majorité de la commission rejette cette proposition, considérant qu'elle constitue un changement de système par rapport au droit actuel et à l'avant-projet mis en consultation. Aujourd'hui, le droit de recours sert à vérifier la conformité d'un projet aux normes légales sur la protection de l'environnement. La prise en considération de cette proposition dans le présent projet ralentirait la mise en œuvre des buts de l'initiative parlementaire, soit la simplification de l'EIE et la prévention des abus en relation avec le droit de recours des organisations. Enfin, la question de la mise en œuvre d'une telle disposition dans la pratique reste ouverte.

Art. 55a (nouveau) Notification de la décision

L'*al. 1* reprend le contenu de la première phrase de l'art. 55, al. 4, LPE. L'*al. 2* a la teneur de la deuxième phrase de l'actuel art. 55, al. 5, LPE. A noter toutefois que la disposition sur la notification ne s'applique que lorsqu'il s'agit d'une procédure d'opposition prévue par la loi.

Art. 55b (nouveau) Perte de la qualité pour recourir

La première phrase de l'*al. 1* reprend le contenu de la deuxième phrase de l'actuel art. 55, al. 4, LPE la formulation ayant été simplifiée sur le plan rédactionnel. La deuxième phrase de l'*al. 1* reprend, sous une forme épurée sur le plan rédactionnel, la réglementation de l'art. 55, al. 6, LPE.

L'*al. 2* correspond à la première phrase de l'art. 55, al. 5, LPE. Il a été reformulé de manière à exprimer plus clairement que le droit de former un recours dépend direc-

tement de l'exercice ou non du droit d'opposition prévu par la loi et de la participation de l'organisation concernée à cette opposition.

Al. 3. Actuellement, dans la plupart des cas, les organisations peuvent ou doivent attendre la procédure d'autorisation de construire pour formuler leurs griefs, ce qui n'est satisfaisant ni pour les maîtres d'ouvrage, ni pour les organisations. Lorsque d'importants moyens financiers ont déjà été investis dans la préparation d'un projet, il est souvent difficile de réaliser même des petites modifications qui peuvent être nécessaires pour garantir la conformité du projet avec le droit de l'environnement. La situation est encore plus délicate lorsqu'un maître d'ouvrage a investi en se fondant sur des décisions en matière d'aménagement du territoire et qu'il apprend, au cours d'une procédure de recours lancée par une organisation, que les conditions sur lesquelles repose son projet ne correspondent pas aux exigences environnementales.

La réglementation proposée oblige les organisations à vérifier, dès l'étape de l'aménagement du territoire, si les exigences environnementales peuvent être respectées par le plan concerné. Si ce n'est pas le cas et que le droit de recours est prévu, elles doivent prendre part à la procédure le plus tôt possible; elles perdent leur droit de recours dans les procédures ultérieures, notamment d'autorisation de construire, pour des griefs qu'elles auraient pu formuler auparavant.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 125 II 18 cons. 4c, cc); 123 II 289 cons. 1b), le droit de recours est toujours prévu lorsqu'un plan – en général un plan d'affectation – a une portée décisionnelle, c'est-à-dire qu'il concerne concrètement les droits et les devoirs de personnes soumises au droit. Les organisations doivent aussi pouvoir utiliser ce droit de recours pour garantir l'application correcte du droit de l'environnement. Les cantons qui ont déjà adopté ce système ont fait de bonnes expériences: les procédures ultérieures d'autorisation de construire sont considérablement allégées et les procédures ne sont pas trop nombreuses au niveau de la planification.

Al. 4. Selon la commission, si un canton a prévu un droit de recours pour les plans d'affectation sans portée décisionnelle, le principe de la participation des organisations dès le début de la procédure doit aussi s'appliquer.

Art. 55c (nouveau)

Accords entre requérants et organisations

Al. 1. La commission estime qu'il faut une réglementation particulière pour définir comment les accords conclus entre les requérants et les organisations habilitées à recourir sont intégrés dans les décisions officielles. Il s'agit principalement de mettre un terme à la fonction quasiment officielle que les organisations ont assumée par le passé dans certaines procédures. Le droit public – et notamment le droit de l'environnement – doit être exécuté par les autorités compétentes et non interprété librement par les parties impliquées dans la procédure. Seules les autorités peuvent garantir l'exécution complète et adéquate de l'ensemble du droit applicable et réaliser correctement les pesées d'intérêts qui sont nécessaires. C'est pourquoi les résultats des accords conclus entre maîtres d'ouvrage et organisations ne peuvent être intégrés dans les décisions que s'ils sont conformes au droit fédéral. L'intégration des résultats licites dans la décision officielle a lieu au moment de la décision sur le fond. Avec la nouvelle disposition (voir al. 2), il sera donc illicite de convenir, en droit privé, de garanties pour des conditions et charges de droit privé que l'autorité n'intègre pas dans une décision officielle. A l'avenir, les maîtres d'ouvrage ne devront plus se référer qu'aux conditions arrêtées par les autorités et ne

devront plus respecter en sus des conditions de droit privé convenues avec les organisations pour la construction et l'exploitation de leur installation.

Al. 2. Le grand public s'intéresse au contenu des accords privés passés entre les requérants et les organisations de protection de l'environnement dans des procédures litigieuses relatives à des projets soumis à l'EIE; la nécessité de définir clairement quels sont les accords illicites est évidente. Il convient d'éviter les paiements illicites et considérés comme abusifs. Selon la commission, il faut interdire tous les accords permettant aux organisations d'acquiescer à une position semblable à celle des autorités. Le droit de recours n'investit pas les associations d'une telle fonction, mais sert uniquement à porter devant les instances de recours compétentes d'éventuelles violations du droit environnemental en vigueur en vue de leur appréciation. En relation avec la disposition de l'al. 1, tout accord conclu en droit privé pour exécuter le droit public n'aura aucun effet juridique s'il n'est pas intégré dans la décision de l'autorité compétente. On garantit ainsi une application entièrement cohérente du droit, qui s'appuie uniquement sur les décisions officielles. Une pratique parfois observée par le passé – à savoir que les maîtres d'ouvrage conviennent de fournir des prestations à des organisations environnementales ou à leurs projets dans le cas d'un non-respect des exigences posées par les autorités – est également en contradiction avec le principe voulant que l'application du droit de l'environnement relève en premier lieu des autorités. De telles peines conventionnelles en faveur d'organisations deviennent entièrement illicites en vertu des dispositions révisées de la loi. Seront également illicites les demandes de paiement ou la réalisation de mesures qui ne sont pas prévues par le droit public ou qui ne sont pas liées au projet. On garantit ainsi que les organisations ne pourront pas émettre des prétentions qui ne reposent pas sur des bases juridiques environnementales. Resteront en revanche licites les demandes de mesures de remplacement prévues par le droit, notamment sur la base de l'art. 18, al. 1^{er}, LPN. Enfin, ne sera plus licite non plus l'indemnisation de la renonciation au recours ou d'autres comportements ayant une influence sur la procédure, car de tels paiements vont à l'encontre de l'objectif du droit de recours des organisations. Selon cette disposition, seuls sont licites les accords passés entre maîtres d'ouvrage et organisations qui ont pour objet la garantie de l'exécution correcte du droit environnemental en vigueur par les autorités compétentes et correspondent ainsi au but du droit de recours des organisations. Des accords privés concernant la prise en charge des frais de procédure, d'avocats et d'experts restent licites, à condition qu'ils se situent dans les limites usuelles.

Al. 3. Le comportement abusif d'une organisation ne doit pas empêcher l'élaboration ou la réalisation d'un projet. La définition de l'abus ressort de la littérature spécialisée et de la jurisprudence abondantes concernant l'art. 2 du Code civil (RS 210). On peut par exemple imaginer le cas d'une organisation qui, après avoir exprimé son accord de principe concernant un projet, dépose un recours durant la procédure ultérieure d'autorisation de construire pour des raisons qu'elle aurait pu exposer plus tôt. Le maître d'ouvrage doit aussi pouvoir se défendre contre des exigences illicites des organisations. En l'occurrence, on songe surtout au cas d'une organisation qui formulerait des prétentions illicites et qui ferait usage de son droit de recours parce que le maître d'ouvrage n'a pas donné suite à ses exigences. Avec le droit en vigueur, la crainte, fondée, des retards que pourrait subir un projet dans un tel cas de figure amène régulièrement des maîtres d'ouvrage à entrer en matière sur des prétentions qui ne sont pas fondées sur le droit en vigueur ou qui n'ont aucun rapport avec le projet concerné. En vertu de la nouvelle réglementation proposée par la

commission, le maître d'ouvrage peut, devant l'autorité de recours, apporter la preuve qu'une organisation a émis des prétentions à des prestations illicites au sens de l'al. 2 avant la notification de la décision ou pendant la procédure de recours. Si l'autorité constate un tel comportement illicite de l'organisation, elle n'entre pas en matière sur le recours de cette dernière. Dans les cas visés, la procédure s'en trouve nettement accélérée et le risque de retards dus à des prétentions illicites dans la réalisation des projets est considérablement réduit. On évite en outre que, par crainte des retards, des maîtres d'ouvrage ne donnent suite à des prétentions illicites qui n'ont aucun fondement juridique dans le droit environnemental. En revanche, si une organisation a formulé des prétentions licites avant de déposer son recours et que le maître d'ouvrage les a rejetées, l'examen des bases matérielles du recours doit être poursuivi.

Une *minorité* (Berset, Béguelin, Marty Dick) demande que l'autorité de recours n'entre pas en matière uniquement si le recours est abusif en droit. Si l'accord contient des clauses illicites au sens de l'al. 2, la minorité estime qu'elles devraient simplement être nulles. La minorité est d'avis que l'autorité de recours ne peut se prononcer sur l'entrée en matière que sur la base d'une appréciation sur le fond, parce que seul l'examen matériel du projet permet de juger si une prétention est illicite. La minorité n'envisage pas de sanction pour le cas où une organisation qui fait recours aurait fait valoir précédemment des prétentions illicites qui auraient été refusées par le maître d'ouvrage.

Art. 55d (nouveau)

Début des travaux avant la fin de la procédure

Actuellement, les travaux ne peuvent commencer que lorsque le projet a fait l'objet d'une autorisation complète ayant force de chose jugée et incluant toutes les conditions accessoires. Dans la pratique, les maîtres d'ouvrage sont ainsi soumis à une pression considérable du point de vue des délais et ils sont souvent contraints, lors des négociations, d'accepter des conditions qui vont bien au-delà des objectifs légaux de protection. Lorsqu'un recours est déposé, un projet peut aujourd'hui être bloqué pendant des années par une procédure portant sur des conditions qui ne deviendront le cas échéant pertinentes que lors de la mise en service de l'installation. Il en découle des retards qui ont des conséquences dévastatrices pour l'économie. En proposant une disposition permettant d'entreprendre les travaux avant la fin de la procédure, pour autant que l'issue de cette dernière ne puisse avoir d'incidence sur ces travaux, la commission atténue le problème en cas de recours des organisations. Si le même principe devait être appliqué aux recours des particuliers, il faudrait adapter la législation correspondante.

Une *minorité* (Epiney, Schweiger, Hess Hans) propose, dans un al. 2, de supprimer l'effet suspensif pour tous les projets déclarés d'intérêt public par l'autorité compétente. Cette suppression ne s'appliquerait toutefois pas lorsque le projet affecte un objet reconnu d'importance nationale dans un inventaire fédéral agréé par le canton concerné. La minorité aimerait ainsi tenir compte du fait que la décision concernant le caractère d'intérêt public peut être le fait d'un parlement cantonal et avoir été soumise au référendum, obligatoire ou facultatif; elle critique le fait que des organisations privées puissent s'opposer à des décisions d'autorités démocratiquement élues. La majorité de la commission s'oppose à cette proposition, qui a du reste été rejetée dans le cadre de la consultation par tous les cantons sauf VS, une majorité des partis politiques (à part le PRD, le PLS et l'UDC) ainsi que par la majorité des autres milieux consultés. Elle est d'avis qu'une telle règle allongerait les procédures,

créerait des inégalités de traitement entre les recours des organisations et les recours des privés et amènerait plusieurs difficultés, étant donné que malgré la déclaration d'intérêt public et la levée de l'effet suspensif, les tribunaux devraient encore juger le recours sur le fonds. Dans les faits, une telle règle reviendrait à supprimer le droit de recours des organisations pour les objets déclarés d'intérêt public.

Art. 55e (nouveau)

Frais de procédure

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les organisations habilitées à recourir qui succombent ne doivent pas supporter les frais judiciaires (ATF 123 II 337; cf. aussi les arrêts in: Le droit de l'environnement dans la pratique, 1993 p. 189 cons. 9, 1991 p. 337 cons. 5 et p. 436 cons. 5); elles peuvent en revanche être condamnées à payer des dépens. La législation en vigueur n'exclut pas une pratique opposée. La commission est d'avis qu'il n'y a aucune raison de ne pas traiter les organisations comme les particuliers: elles doivent prendre en charge les frais de justice et verser des dépens si elles succombent. Ces dispositions ne visent pas à dissuader les organisations de faire recours, mais pourraient bien limiter les recours qui n'ont aucune chance d'aboutir. Pour mettre un terme à la pratique du Tribunal fédéral, il faut spécifier expressément que les organisations qui ont déposé un recours et succombent doivent supporter les frais de la procédure. La proposition se limite à la procédure fédérale et ne porte ainsi pas atteinte à l'autonomie cantonale. Il n'est pas nécessaire de légiférer sur les avances de frais, celles-ci étant régies par les dispositions générales.

Une *minorité* (Berset, Béguelin) demande que le Tribunal fédéral ait la possibilité de maintenir sa pratique actuelle. Elle argue que les organisations habilitées à recourir doivent poursuivre un but non lucratif et qu'elles défendent l'intérêt public en exerçant leur droit de recours; elle craint dès lors que vu la répercussion automatique des frais, certaines d'entre elles renoncent, pour des raisons financières, à déposer un recours pertinent du point de vue du droit de l'environnement.

Une autre *minorité* (Pfisterer Thomas, Schweiger) demande l'ajout d'un al. 2 spécifiant que les organisations habilitées à recourir participent adéquatement aux frais de procédure lorsque l'autorité a ordonné, en vertu du droit fédéral ou du droit cantonal, une procédure de conciliation avant la notification de la décision ou l'adoption du plan d'affectation et que les organisations n'y ont pas participé. Comme dans l'avant-projet du 9 décembre 2004, la majorité de la commission refuse de manière générale d'introduire dans la LPE et dans la LPN une réglementation sur la procédure de conciliation. Elle craint que de telles mesures conduisent à un retard supplémentaire des procédures.

Section 3

Recours des organisations contre des autorisations concernant des organismes

Art. 55f (nouveau)

La présente révision ne concerne pas le droit de recours des organisations contre la mise dans le commerce d'organismes pathogènes, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004 et introduit avec la loi sur le génie génétique¹². Les dispositions de l'actuel art. 55, al. 1, let. b, LPE doivent donc faire l'objet d'un article distinct.

¹² RS 814.91

3.2 **Modification du droit en vigueur**

3.2.1 **Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage**

Le commentaire concernant les modifications de l'actuel art. 55 LPE vaut par analogie pour les modifications correspondantes des art. 12 à 12b LPN. Là aussi, des modifications structurelles et rédactionnelles ont été apportées en sus des adaptations du contenu.

Art. 12 Voies de droit des communes et des organisations reconnues
1. Qualité pour recourir

L'*al. 1* reprend la teneur de l'actuel art. 12, al. 1, LPN s'agissant du droit de recours des communes. Pour ce qui est du droit de recours des organisations, sa formulation correspond à celle qui est proposée pour le nouvel art. 55, al. 1, LPE. L'actuel art. 12, al. 3, LPN peut être supprimé car le nouvel art. 12, al. 1, LPN proposé prévoit pour les communes et les organisations le statut de partie à part entière au sens de la loi sur la procédure administrative, ce qui comprend en général le droit de faire opposition. Par ailleurs, l'art. 12c, al. 2 prévoit que les communes et les organisations qui veulent recourir doivent avoir participé à une procédure d'opposition prévue par le droit fédéral ou le droit cantonal. Les procédures d'opposition selon le droit fédéral comprennent également celles prévues par les art. 35 ss de la loi sur l'expropriation¹³.

L'*al. 2* correspond à la proposition pour le nouvel art. 55, al. 2, LPE. L'*al. 3* correspond à l'actuel art. 12, al. 2, LPN. L'*al. 4* correspond à la proposition pour le nouvel art. 55, al. 4, LPE. L'*al. 5* correspond à la proposition pour le nouvel art. 55, al. 5, LPE.

Art. 12a 2. Irrecevabilité des recours contre les décisions portant octroi d'une subvention fédérale

Cette disposition reprend l'al. 4 de l'actuel art. 12 LPN. L'al. 5 de l'art. 12 LPN devient en revanche superflu du fait de l'art. 2, al. 2, LPN, en relation avec l'art. 12, al. 1, LPN qui est proposé.

Art. 12b 3. Notification de la décision

Le nouvel art. 12b LPN reprend la teneur des actuels al. 1 et 2 de l'art. 12a LPN; la formulation correspondant toutefois à celle de l'art. 55a LPE. Le commentaire relatif à ce dernier vaut par analogie.

Art. 12c (nouveau) 4. Perte de la qualité pour recourir

L'al. 1 correspond à l'actuel art. 12a, al. 3 LPN. L'al. 2 correspond à la première phrase de l'actuel art. 12a, al. 2 PLN; il a toutefois été simplifié du point de vue rédactionnel. Les al. 3 et 4 sont nouveaux. Le commentaire relatif à l'art. 55b LPE vaut par analogie.

¹³ RS 711

Art. 12d (nouveau) 5. Accords entre requérants et organisations
Le commentaire relatif à l'art. 55c LPE vaut par analogie.

Art. 12e (nouveau) 6. Début des travaux avant la fin de la procédure
Le commentaire relatif à l'art. 55d LPE vaut par analogie.

Art. 12f (nouveau) 7. Frais de procédure
Le commentaire relatif à l'art. 55e LPE vaut par analogie.

Art. 12g (nouveau) Recours des cantons et de l'office fédéral compétent
Cette disposition correspond à l'actuel art. 12b LPN.

3.2.2 Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)¹⁴

Art. 10, al. 2

Nombre d'exigences pouvant être déterminantes pour un projet découlent des plans directeurs, comme par exemple le raccordement des installations à forte fréquentation aux voies de communication. Si les organisations participent à l'élaboration des plans directeurs, les préoccupations environnementales seront mieux prises en compte, au juste niveau, dans l'aménagement du territoire. Aujourd'hui, il n'est pas rare en effet que des projets échouent parce qu'il ressort, lors de la procédure d'autorisation de construire seulement, que le raccordement par exemple est insuffisant. A ce stade, le maître d'ouvrage a déjà déboursé d'importantes sommes pour la planification, qu'il devra amortir. Il s'agit de réduire autant que possible ce type de dommages économiques. La seule manière d'y parvenir consiste à intégrer les exigences légales en matière de protection de l'environnement à chaque étape de la planification.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Les modifications proposées n'entraînent aucune conséquence pour la Confédération ou les cantons sur les plans des finances et du personnel. Les effets sur l'économie seront positifs, vu qu'il y aura moins de retards dans les procédures. Il est toutefois difficile de chiffrer ces avantages.

¹⁴ RS 700

4.2

Mise en œuvre

Aucune nouvelle autorité d'exécution ne doit être créée en rapport avec cette révision de la loi, et l'augmentation des tâches pour les autorités exécutives concernées sera négligeable. Dans la mesure où les dispositions s'adressent directement (p. ex. art. 55, al. 1, LPE et art. 55c, al. 3, LPE) ou indirectement (p. ex. art. 55c, al. 2, LPE) aux autorités de recours, elles servent à clarifier les droits de procédure et à accélérer celle-ci. En garantissant la conformité des plans d'aménagement du territoire au droit environnemental, la révision augmente en outre la sécurité du droit lors de la réalisation de projets.

4.3

Autres conséquences

La révision doit en particulier contribuer à réduire les dommages économiques considérables qui résultent des ajournements de projets qui ne sont pas justifiés par des intérêts environnementaux fondés en droit et qui résultent des dispositions légales actuelles. Elle doit ainsi renforcer la compétitivité de notre pays au niveau international.

5

Relation avec le droit européen

L'EIE est prévue en droit européen depuis 1985. Selon la Directive 85/337/CEE, les Etats membres sont tenus de prendre les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. La Directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement prévoit que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale. Les Etats membres avaient jusqu'au 21 juillet 2004 pour y adapter leurs législations nationales.

Le droit de recours des associations aussi est connu dans le droit des divers Etats européens. L'Union européenne a signé la convention d'Ahrus (voir ch. 2.2). Dans le contexte de la ratification de cette convention, elle a édicté des directives. La Directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement a pour objectifs d'une part de garantir le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte et de fixer les conditions de base et les modalités pratiques de son exercice. Elle vise d'autre part à ce que les informations environnementales soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public; l'utilisation des technologies modernes de communications devra être encouragée. Les Etats membres doivent mettre en œuvre un système de contrôle judiciaire de l'accès aux informations. Le délai pour l'adaptation des législations nationales est fixé au 14 février 2005.

En vertu de la Directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, les Etats membres doivent veiller, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce

que les membres du public concerné ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un Etat membre impose une telle condition, puissent former un recours devant une instance juridictionnelle. Ce droit appartient notamment aux organisations non gouvernementales, telles que celles qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement (art. 2, al. 3, de la directive 2003/35/CE). Le délai pour l'adaptation des législations nationales est fixé au 25 juin 2005.

6 Bases constitutionnelles

La compétence de la Confédération pour légiférer dans le sens du présent projet découle des art. 74 (protection de l'environnement), 78 (protection de la nature et du patrimoine) et 120 (génie génétique dans le domaine non humain) de la Constitution¹⁵.

