

Droit de recours des organisations: nécessaire, efficace et donc restreint?

Werner Müller, Directeur de l'Association Suisse pour la Protection des Oiseaux AS-PO/BirdLife Suisse

L'Association Suisse pour la Protection des Oiseaux ASPO est bien ancrée au sein de la population avec ses 500 sections locales et ses 19 associations cantonales. La présence sur place garantit un examen approfondi des oppositions et des recours. Les responsables des sections locales sont des praticiens qui sont au courant des conditions naturelles locales. Ils savent que seules les critiques constructives permettent de faire avancer les dossiers. Les membres de l'Association Suisse pour la Protection des Oiseaux ASPO proviennent en outre d'horizons politiques très divers. De ce fait, le droit de recours n'est utilisé que parcimonieusement. La statistique de l'année 2007 ci-dessous confirme ce point.

Nos propres erreurs de communication, l'environnement politique et la polémique créée par les radicaux zurichoïses nous rendent difficile la tâche de présenter notre travail de manière appropriée. Les opposants au droit de recours, principalement le PRD zurichoïse, essayent de créer à partir d'un seul cas de recours (stade du Hardturm, 2004) un tsunami de recours.

Utilisation pertinente du droit de recours en 2007

Le but du droit de recours des organisations est de faire valoir les intérêts de la nature et de l'environnement dans les cas où il y a des indices clairs pour un non-respect des lois. Les chiffres pour l'année 2007 montrent que, dans les trois quarts des cas, les associations environnementales ont aidé à faire respecter les bases légales. Dans 16% des cas seulement, les instances responsables ont conclu que le projet en question pouvait être autorisé sous sa forme initiale.

Les 22 organisations issues des domaines sport et environnement et de la protection du paysage, de la nature et de l'environnement participant à la statistique créent chaque année la transparence. Elles compilent les données sur les cas traités par les «avocats de la nature», échangent leurs expériences et font une autocritique pour améliorer leur travail. Dans exactement 76% des 242 projets controversés, les administrations ont dû apporter en 2007 des modifications en faveur de la nature. 56% des cas conclus en 2007 l'ont été au niveau communal. Seule une petite partie des cas ont été traités à un niveau supérieur: 8 devant le tribunal fédéral, 12 devant l'administration fédérale et 22 devant le tribunal administratif.

Cas conclus, selon résultat		%
Approuvé	73	31
Partiellement approuvé	30	12
Projet modifié / sans objet	51	21
Recours/opposition retiré après accord	30	12
Recours/opposition retiré sans accord	19	8
Refusé	39	16
Total	242	100%

Bon climat pour l'OFEV, patates chaudes pour les organisations environnementales

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) détient un droit de recours des autorités. L'OFEV n'emploie cet instrument qu'une à deux fois par année. Une utilisation accrue ne serait guère profitable au bon climat de travail entre l'OFEV et les autorités d'exécution cantonales. Une bonne collaboration entre l'OFEV et les cantons est importante, non seulement du point de vue des investisseurs, mais également de celui de l'environnement. Depuis 1968, le droit de recours des organisations qui s'engagent pour les intérêts de la nature et de l'environnement se justifie donc tout à fait. Les associations environnementales ont ainsi pour tâche de sortir du feu «les patates chaudes» dans l'intérêt de la nature. Le tableau ci-dessous montre l'évolution de ces dernières années.

Recours en Suisse: peu de changements au fil des ans

	2007	2006	2005	2004
Recours devant le tribunal fédéral	8	6	5	8
Recours devant le tribunal administratif	22	16	25	24
Total, toutes les instances	242	248	244	208
Décisions avec modifications en faveur de la nature	76 %	70 %	78 %	78 %

Le droit de recours a été fortement limité en 2007

Les restrictions du droit de recours des organisations, entrées en vigueur avec le changement de loi le 1^{er} juillet 2007, sont importantes. Ce sont les mots exacts utilisés lors de la décision de la Commission des affaires juridiques du Conseil national le 15 février. Ces restrictions ont servi à justifier, parmi d'autres arguments, le refus sans contre-projet de l'initiative du parti radical zurichois par ladite commission.

Bilan des restrictions du point de vue des organisations environnementales

Peu de nouvelles réglementations ont également des côtés positifs pour les organisations environnementales. Mais il faut accepter toutes les modifications. Il s'agit maintenant de faire ses expériences avec les nouvelles réglementations. Il est d'ores et déjà certain que l'importance du droit de recours diminuera pour les organisations. Le nombre de cas dans lesquels les organisations environnementales peuvent demander avec des moyens juridiques le respect des lois en vigueur diminuera. Les heures de travail et les coûts augmenteront pour s'adapter aux changements des lois et surtout des ordonnances. Les objectifs politiques visant la limitation du droit de recours et le muselage de certaines associations ont été atteints.

In nachfolgender Tabelle sind sämtliche Änderungen summiert. Die positiven Anpassungen haben wir an Anfang gestellt.

Seit dem 1. Juli 2007 in Kraft stehende Einschränkungen des VBR

Gesetzesanpassung per 1.7.2007	Auswirkung
Vereinbarungen dürfen keine Konventionalstrafen zur Sicherung der Abmachungen enthalten.	Konventionalstrafen sind gänzlich verboten (entspricht seit 4 Jahren der Praxis aller Organisationen).
Abgeltung des Rechtsmittelverzichts ist verboten.	Eine Selbstverständlichkeit, die nun gesetzlich geregelt ist.
Ein vorzeitiger Baubeginn für unbestrittene Anlageteile ist trotz Einsprachen möglich.	Regelung kann sich positiv oder negativ auswirken.
Beschwerdetätigkeit nur durch das oberste Exekutiv-Organ.	Klare Verantwortlichkeiten sind positiv. Erheblicher Mehraufwand für Rechtsfachleute der Zentralverbände.
Vereinbarungen zwischen Gesuchstellern und Organisationen gelten ausschliesslich als gemeinsame Anträge an die Behörde.	Vereinbarungen sind völlig transparent, können nur im Sinne des öffentlichen Rechts sein. Dies ist positiv. Die Regelung macht allerdings den zeitsparenden Weg über Vereinbarung sowohl für Bauherren als auch für Umweltorganisationen weniger interessant.
Rechtsmittelbehörde tritt auf eine Beschwerde nicht ein, wenn diese rechts-missbräuchlich ist oder die Organisation unzulässige Leistungen im Sinne von Absatz 2 gefordert hat.	Die Brisanz liegt im Satzteil nach dem „oder“. Damit werden Organisationen kaum noch Vereinbarung anstreben, da sie rasch in Verdacht geraten, zu viel gefordert zu haben.
Verfahrenskosten werden unterliegenden Verbänden aufgebürdet.	Zurückhaltung der Organisationen bei der Rechtsmittelergreifung, namentlich bei Präzedenzfällen. Trifft kleine Organisationen wie den SVS hart.
Der Umweltverträglichkeitsbericht muss keine Vorsorgeaspekte mehr enthalten.	Klarer Rückschritt.
Anlagen, die UVP-pflichtig sind, müssen vom Bundesrat regelmässig neu überprüft werden: künftig sollen weniger Grossprojekte unter die UVP-Pflicht fallen.	Anzahl Verbandsbeschwerden geht zurück. Politischer Druck auf BAFU zur Erhöhung der Schwellenwerte steigt (siehe Parkplatzzahl). Regelung wird sich in der Praxis als Rückschritt im Umweltschutz erweisen.
Beschränkung des Rügebereichs auf Themen, welche die Umweltorganisationen seit 10 Jahren bearbeiten	Neue Regelung ist unnötig. Sie kann zu zusätzlichen Rechtsverfahren führen.
Umweltorganisationen, die es unterlassen haben, Rügen in früherem Planungsverfahren vorzubringen, sind vom Verfahren ausgeschlossen.	Zum Teil sind „vorsorgliche Einsprachen“ notwendig.
Rechenschaftsbericht ans BAFU	Positiv, Transparenz ist gut. Die Umsetzung des BAFU ist jedoch ein unnötiges Papiermonster, das sowohl beim BAFU als auch bei den Organisationen erhebliche Kosten verursacht.

Le droit de recours fait partie d'un système économique efficace, novateur et durable

Catherine Martinson, membre de la direction du WWF Suisse

Le droit de recours est un élément qui trouve sa place dans un système économique durable dans la mesure où il prévient certains excès. En effet une économie saine et efficace ne peut vampiriser les ressources d'une société. C'est ce que le droit de recours rappelle au monde économique et politique, lorsque les organisations en font usage. A ce titre, l'initiative du PRD est non seulement un parfait exemple de désinformation lorsqu'elle prétend que le droit de recours empêche la croissance, mais elle prêche également le pillage des ressources en prenant les milieux économiques pour des irresponsables. Les initiants semblent ignorer que nombre d'entreprises s'orientent vers la durabilité, en allant même jusqu'à coopérer avec les organisations non-gouvernementales.

La croissance et la vitalité économique n'ont rien à voir avec le droit de recours

« Au 3e trimestre 2007, la production de l'industrie suisse a augmenté de 10,7%. Les chiffres d'affaires ont progressé de 12,6% en comparaison annuelle (YoY). En données désaisonnalisées, la production s'est accrue de 2,7% par rapport au trimestre précédent. L'industrie conserve donc un rythme de croissance élevé. » Source : Crédit Suisse.

En Suisse, la croissance économique a été jusqu'en automne 2007 dynamique et a bénéficié d'une large assise. Au cours du 3e trimestre 2007, la progression du PIB a été 0,8% par rapport au trimestre précédent (données non annualisées). Les indicateurs qui traduisent la marche des affaires ont affiché une bonne tenue jusqu'à la fin novembre, ce qui n'a pas été le cas en général dans l'UE. Compte tenu de l'évolution favorable au cours du 2e semestre, la croissance du PIB suisse sur l'ensemble de l'année 2007 devrait être de +2,8%, un chiffre légèrement supérieur aux prévisions de septembre dernier (+2,6%). La phase de reprise de l'économie suisse des années 2004-2007 aura ainsi généré une croissance annuelle moyenne de 2,7% environ. Source : SECO

Ces nouvelles positives émanent des milieux économiques eux-mêmes, qui s'accordent à dire que la conjoncture suisse dépend plutôt de la vitalité de l'économie américaine et européenne que du droit de recours. Le droit de recours ne prêterite donc aucunement une économie suisse florissante.

Le droit de recours n'empêche pas le WWF de coopérer activement avec les milieux économiques

Le WWF le sait bien: la sauvegarde de la planète passe par une économie moins gourmande en ressources et donc plus efficace. En même temps, la durabilité d'une entreprise résulte d'un équilibre difficile entre le respect de l'environnement et des aspects sociaux et une bonne santé économique. L'organisation collabore donc depuis plusieurs années avec différentes entreprises : COOP, Migros, IKEA, Pfister, la

Conférence du presse des organisations environnementales habilitées à faire usage du droit de recours et des organisations sportives proches de la nature du 26 février 2008 à Berne

Banque cantonale zurichoise etc. Le fait que le WWF fasse usage du droit de recours n'empêche nullement la collaboration. Exemples :

Le grand distributeur COOP collabore avec le WWF sur les thèmes de la protection du climat et de la surpêche. Membre du CLIMATE Group, le groupe COOP s'engage à diminuer et compenser ses émissions de gaz à effet de serre et à introduire un étiquetage CO2 sur ses produits. Dans le cadre du SEAFOOD group, COOP participe aux efforts du WWF pour diminuer la surpêche en supprimant certaines espèces menacées de ses étalages et en proposant aux consommateurs des produits labellisés MSC ou bio. COOP est une entreprise prospère : son souci de durabilité ne l'a pas empêchée d'augmenter son chiffre d'affaire de 7% en 2007.

Autres exemples :

Les entreprises membres du WOOD Group (Migros, Pfister et COOP) proposent à leurs clients des produits et meubles en bois certifié FSC.

Outre sa participation au CLIMATE Group, la Banque cantonale zurichoise développe des fonds de placement durables, toujours en collaboration avec le WWF.

Ces collaborations sont non seulement d'une importance cruciale pour la préservation de l'environnement et de la nature, mais elles favorisent également les solutions innovantes et une vraie rationalisation de l'utilisation des ressources. En comparaison, l'initiative contre le droit de recours fait piètre figure en refusant l'innovation et le progrès vers une économie plus efficace et plus engagée pour la protection de la planète.

L'initiative du PRD ne résout aucun problème

L'initiative contre le droit de recours a été lancée suite aux remous provoqués par l'affaire du stade du Hardturm. Il faut cependant se rendre à l'évidence: elle n'apporte aucune solution au problème épineux des nuisances lors de la construction de centres générateurs de trafic, et ne propose rien pour contenir le gaspillage des ressources. L'initiative compliquera en outre le travail des administrations cantonales et fédérales qui sont déjà démunies face à la complexité des projets. Les initiants se gardent bien de proposer des solutions créatives ou de nouveaux instruments, ne serait-ce que pour que les projets puissent simplement respecter la loi sur la protection de l'environnement et de la nature.

Ces solutions, ce sont les organisations qui les proposent: meilleure coordination entre les législations d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, études d'impact stratégiques, uniformisation des exigences en matière de dessertes en transports publics pour toute la Suisse (exemple: un centre commercial comprenant plus de 100 places de parc doit obligatoirement être relié à une desserte de transports publics, quel que soit le canton), etc.

Nous invitons le conseil national à rejeter l'initiative du PRD et à se pencher sur de nouvelles solutions. Pour que la qualité de vie reste un atout pour la Suisse au même titre que ses performances économiques.

Einschätzungen und Forderungen vor der Debatte im Nationalrat

Raimund Rodewald, Geschäftsleiter SL, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz

Lange Jahre dauerte die parlamentarische Arbeit zum revidierten, sprich eingeschränkten Verbandsbeschwerderecht. Die parlamentarische Initiative Hofmann von 2002 hatte zum Zweck, die Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung zu vereinfachen, Missbräuche zu verhindern und das Verbandsbeschwerderecht zu präzisieren. Das revidierte Gesetz gemäss Vorstoss Hofmann ist seit 1. Juli 2007 in Kraft, schränkt das Beschwerderecht erheblich ein und kommt einer Strafaktion an die Adresse der Umweltverbände gleich.

Das BAFU schießt weit über's Ziel hinaus

Der allgemeinen Stimmungsmache gegen die Umweltverbände scheint sich auch das UVK bzw. das Bundesamt für Umwelt (BAFU) angeschlossen zu haben. Das BAFU will mit viel administrativem Aufwand neu als Kontrollinstanz über die Umweltorganisationen agieren. Dies die Absicht im Rahmen der im Dezember 2007 veröffentlichten Revision der Verordnung über die beschwerdeberechtigten Organisationen.

Das BAFU schießt dabei weit über das Ziel hinaus und begnügt sich nicht auf Einsichtnahme in die Tätigkeit der Umweltorganisationen. Das BAFU will nicht nur Beschwerden registrieren, sondern auch die kantonal unterschiedlich gehandhabten Einsprachen, will über sämtliche Kosten (inklusive Personal) informiert werden und eine „Plattform zum Dialog“ über die Arbeit der Organisationen aufbauen. Das BAFU will weiter die Einreichung der Mitgliederlisten der Organisationen einfordern können. Dies wurde auch vom Datenschutzbeauftragten in einem Schreiben ans BAFU kritisiert. Diese umfangreichen Kontrollen, die vom Parlament nicht verlangt wurden, dürften sowohl beim Bundesamt wie bei den Verbänden Kosten von mehreren 10'000 Franken provozieren.

Wir haben es satt, **einerseits im Interesse der Natur die heissen Kartoffeln aus dem Feuer zu holen und andererseits ohne Bezug zu Fakten unter Verdacht und Kontrolle gestellt zu werden.** Das VBR ist im Vergleich zu den privaten Einsprachen irrelevant, hat aber im Vollzug des Umweltschutzes und für die Lebensqualität in der Schweiz eine anerkannt positive Wirkung. Die im internationalen Vergleich einmalige Anprangerung unserer Organisationen ist nicht zu akzeptieren.

Die Initiative des Zürcher Freisinns steht völlig isoliert da

Die Rechtskommissionen der beiden Kammern und der Ständerat lehnen die Initiative des Zürcher Freisinns zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts ab. Mittlerweile grenzen sich immer mehr bürgerliche und wirtschaftliche Kreise gegen die Initiative ab. Die breite Unterstützung des Verbandsbeschwerderechts im ausgeprägt bürgerlichen Kanton Aargau ist ein deutliches Signal auch auf nationaler Ebene. Am 24. Februar haben gut 64% der Stimmberechtigten gegen eine weitere Einschränkung des Beschwerderechts gestimmt. Das Kräfteverhältnis von 2:1 lässt den Schluss zu, dass die FDP-Wählerschaft geschlossen gegen eine weitere Einschränkung des VBR gestimmt hat. Die Äusserungen von Exponenten der Zürcher FDP,

weitere Einschränkungen des Beschwerderechts seien im Volk mehrheitsfähig, entpuppen sich als Fehleinschätzung. Oder mit anderen Worten: der harte Kern um die Nationalrätin Doris Fiala politisiert nicht nur an der Natur vorbei, sondern verkennt auch die wahre Stimmungslage bei der liberal-bürgerlichen Wählerschaft.

Die im November 2004 eilends formulierte und mit dem Einsatz von 1.2 Mio. Franken allein für die Unterschriftensammlung auch zustande gekommene Initiative gegen das Verbandsbeschwerderechts steht nun völlig isoliert da. Selbst die Regierung und das Parlament im Kanton Zürich haben den Initianten im Jahr 2007 eine Abfuhr erteilt. Zur Erinnerung: Die Initiative setzt nicht nur das Verbandsbeschwerderecht bei praktisch allen massgebenden Fällen ausser Kraft, sondern stellt auch Parlaments- und Volkssentscheide auf kommunaler bis eidgenössischer Ebene über den Rechtsstaat, wobei wohlweislich in Kauf genommen wird, dass damit ebenfalls demokratisch entstandene Rechtsnormen zum Schutz von Natur und Mensch ausser Acht gelassen würden. Die Initiative würde diametral zum Ausbau des Beschwerderechts in ganz Europa stehen.

Der Ständerat und die nationalrätliche Rechtskommission haben einen indirekten Gegenvorschlag (wie übrigens auch der Bundesrat) abgelehnt. Dabei spielten folgende Argumente eine Rolle:

1. Die Initianten haben nie die Bereitschaft und einlösbare Bedingungen für einen Rückzug erkennen lassen. Gemäss den Initianten muss ein Gegenvorschlag das Kernelement der Initiative enthalten („Verhältnis demokratische Entscheide und Recht“).
2. Die Initiative ist rechtsstaatlich problematisch. *„Diese Privilegierung der Volkssentscheide fügt sich in die äusserst problematischen politischen Bestrebungen ein, das Volk von der Bindung an das übergeordnete Recht zu dispensieren.“* (Zitat der Zürcher Prof. Dr. Isabelle Häner). Mit anderen Worten: Die Initiative ist billiger Populismus gegen die Natur und passt nicht zum liberalen Staatsverständnis der FDP.
3. Anhand des juristisch völlig unklaren und fragwürdigen Initiativtextes lässt sich kein sinnvoller Gegenvorschlag formulieren.
4. Ein indirekter Gegenvorschlag (revidiertes Beschwerderecht) liegt bereits vor.
5. Die Ausarbeitung von Lösungen zur Parkplatzfrage (und nur um diese geht es eigentlich) bedingt nicht die Initiative, sondern ein Handeln der zuständigen Bundesverwaltung. Die Rechtskommission ist mit den beiden Motionsvorschlägen zudem richtigerweise tätig geworden.

Fazit: Die Zürcher FDP-Initiative ist rasch zur Abstimmung zu bringen. Die 22 Verbände aus dem Umwelt-, Sport- und Tourismusbereich sind für eine Abstimmung bestens gerüstet und nach dem Ergebnis im Kanton AG auch hoch motiviert. Ein indirekter Gegenvorschlag liegt in Form des stark eingeschränkten Beschwerderechts (und der UVP) bereits vor. Die Lösung der Parkplatzfrage und der Luftreinhaltung braucht neue Ideen und Forderungen, die nun mit den Motionen der nationalrätlichen Rechtskommission auf den Tisch kommen. In jedem Fall brauchen wir eine Stärkung der Raumplanung und klare Bewilligungskriterien für verkehrsintensive Einrichtungen. Es ist stossend, wenn das Bauen auf der grünen Wiese und an schlecht erschlossener Lage (Aldi-Strategie) von den Behörden nicht eingeschränkt wird. Die ewige Debatte über das Verbandsbeschwerderecht muss aber nun endlich ein Ende haben und die wahren Probleme an die Hand genommen werden.