

Une initiative menace le milieu na

Soumise à votation le 30 novembre prochain, l'initiative des radicaux zurichoïses demandant de facto la suppression d'un droit de recours des associations est une attaque en règle contre la protection de la nature. Les associations utilisent pourtant avec retenue et discernement ce droit de recours.

BEAT JANS

Beaucoup de gens ont entendu parler pour la première fois du droit de recours des associations il y a quatre ans. L'Association Transports et Environnement (ATE) avait alors mis la Suisse en émoi en déposant un recours contre le projet de stade du Hardturm, car celui-ci enfreignait la législation sur la protection de l'environnement: les valeurs limites fixées dans l'ordonnance sur la protection de l'air auraient été dépassées en raison du trafic automobile généré par le centre commercial attenant. Une partie de la classe politique et les milieux footballistiques s'inquiétaient pour l'organisation de l'Euro 2008.

Le Conseil d'Etat zurichoïse donna raison à l'ATE et imposa ultérieurement une adaptation du projet. Piqués au vif, les radicaux zurichoïses, sous l'égide de leur présidente Doris Fiala, se vengèrent en lançant à la va-vite une initiative populaire fédérale visant à interdire aux associations de faire recours contre des projets approuvés par le peuple ou par un législatif – ce qui était le cas du Hardturm. L'intitulé de cette initiative est ronflant: «Droit de recours des organisations: assez d'obstructionnisme – plus de croissance pour la Suisse!»

L'Euro 2008 a bel et bien eu lieu et s'est parfaitement déroulé, y compris à Zurich. Toute cette agitation était vaine et inutile. Pourtant, la colère à l'encontre de l'ATE Zurich ne semble pas être retombée. Le comité d'initiative a dépensé pas moins de 1,2 million de francs pour réunir les signatures nécessaires, et il mène ces jours-ci une campagne d'annonces effrénée, avec pour slogan: «Plus de démocratie – moins d'ATE». L'initiative sera soumise au peuple le 30 novembre.

98% sont des recours de particuliers

Il est d'ores et déjà évident que cette initiative n'a aucune raison d'être. Le sort du projet du Hardturm se trouve toujours entre les mains de la justice, mais cela ne tient pas à l'ATE, qui n'est plus partie prenante à la procédure depuis 2004, mais à cause de l'opposition des riverains et des investisseurs.

On l'a compris: même avec l'initiative des radicaux zurichoïses, la construction du stade du Hardturm n'en aurait pas moins été retardée. Car cette initiative est dirigée exclusivement contre le droit de recours des associations de protection de la nature et de l'environnement. Or, ces recours-là ne constituent même pas 2% de toutes les oppositions à des projets de construction, 98% étant à mettre sur le compte de particuliers, dont le droit à recourir n'est pas restreint.

C'est encore à Zurich que l'on voit l'inutilité de l'initiative: en très peu de temps, un autre stade a été conçu, autorisé et construit. La réalisation rapide du stade du Letzigrund démontre clairement que les projets de construction ne sont contestés que si les investisseurs ont négligé leurs obligations en matière de protection de l'environnement. Ce qui retarde les projets, ce sont des dossiers lacunaires et des décisions fautives des autorités.

Attaque frontale contre la nature

Les associations environnementales font un usage scrupuleux et clairvoyant du droit de recours. Dans près de 70% des cas, le tribunal donne raison aux associations et prescrit des améliorations en faveur de la nature et de l'environnement. Sans le droit de recours, de nombreux projets non conformes à la législation sur la protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine seraient malgré tout réalisés.

Cette action vengeresse du PRD zurichoïse à l'endroit de l'ATE est en fin de compte une attaque directe contre la nature. Elle incitera les investisseurs impliqués dans des projets de construction à se moquer de plus belle de la législation sur l'environnement. Les autorités aussi seront bien moins regardantes, si aucune association ne pointe du doigt le non-respect de normes juridiques.

Les motifs des initiants sont plutôt obscurs. Ils rendent les organisations environnementales responsables du retard ou du capotage de projets de construction et maugréent contre ce «droit de veto qui ne veut pas dire son nom.» C'est objectivement faux. Car ce sont les tribunaux, et non les associations environnementales, qui déterminent si un projet doit être jugé contraire aux dispositions légales. Les associations recourantes n'ont aucun pouvoir de décision; elles ne peuvent que rendre les tribunaux attentifs à des violations du droit.

Même de gros investisseurs disposant d'une expérience face au droit de recours des associations rejettent cette initiative. Coop et Migros, par exemple, s'en sont distancées d'emblée. L'association espace.mobilité, qui regroupe des grands distributeurs et des sociétés immobilières, n'y est pas favorable non plus: «l'initiative radicale ne résout pas les problèmes importants et reconnus comme tels qui subsistent dans la loi sur la protection de l'environnement», et que, «pour arriver au but, la voie empruntée par le Parlement est beaucoup plus opportune que l'initiative du PRD.»

turel helvétique

**du droit de recours des associations constitue
ment cet instrument juridique indispensable.**

En effet, le Parlement s'emploie actuellement à mieux coordonner la loi sur la protection de l'environnement et celle sur l'aménagement du territoire. En 2007 déjà, il avait révisé les bases légales relatives au droit de recours, en les rendant beaucoup plus restrictives. Cette révision législative a rendu tout simplement impossible un usage abusif du droit de recours – si tant est qu'usage abusif il y ait, ce que les initiants ne cessent d'affirmer sans l'avoir jamais démontré.

Le Parlement et le Conseil fédéral sont contre

L'initiative bénéficie de peu de soutien dans le monde politique. Le Conseil des Etats et le Conseil national la rejettent. Le Conseil fédéral, lui aussi, plaide désormais pour le non. Le PDC, le PS et les Verts n'en veulent pas, tout comme plusieurs professeurs de droit réputés. Au sein même du PRD, des voix nombreuses et éminentes sont opposées à l'initiative ou, à tout le moins, sceptiques à son égard. Le président du parti, Fulvio Pelli, déclarait en mai dans la NZZ am Sonntag: «Je n'aurais pas lancé cette initiative.»

Même au sein du comité d'initiative, l'unanimité n'est plus de mise. Certains membres ont publiquement appelé à son retrait. Le conseiller national Duri Bezzola, président de la Fédération suisse de ski et ancien entrepreneur de construction, a déclaré: «Madame Fiala doit abandonner ses grands airs et revenir à la raison.» Madame Fiala et ses acolytes ont tout de même mis un peu d'eau dans leur vin. Leur intention n'est «pas de supprimer le droit de recours des associations, mais de le limiter», comme ils le soulignent désormais à chaque occasion. Ce qui n'a pas empêché Fiala & Cie de voter en faveur de la motion Schibli – et donc pour la suppression pure et simple du droit de recours – lors de la session de printemps du Conseil national.

Le droit de recours des associations est d'une importance primordiale pour l'histoire et l'avenir de la protection de la nature, laquelle serait considérablement appauvrie si les associations environnementales n'avaient pas utilisé cet instrument juridique, avec le succès que l'on sait. D'innombrables marais, zones alluviales, forêts et prairies de ce pays auraient aujourd'hui disparu. 22 organisations se sont donc regroupées, sous la houlette de Pro Natura, pour combattre l'initiative des radicaux zurichois.

Beat Jans est le chef de la division Politique et affaires internationales à Pro Natura

«Si le droit de recours n'existait pas, il faudrait refaire les calendriers et dépliants touristiques suisses, car nombre de paysages qui y sont représentés – les lacs d'Engadine ou la région d'Aletsch par exemple – n'auraient pas leur aspect d'aujourd'hui.»

KATHY RIKLIN, CONSEILLÈRE NATIONALE DÉMOCRATE-CHRÉTIENNE, ZÜRICH

«Cette initiative rate sa cible. Elle vise les organisations environnementales mais s'en prend à la nature et à l'Etat de droit.»

ALAIN BERSET, CONSEILLER AUX ETATS SOCIALISTE, FRIBOURG

«Dans bien des communes, de petite taille surtout, certaines personnalités font l'opinion – et ont la capacité d'influencer le résultat d'une votation. A mon avis, c'est aller trop loin que de priver les associations du droit de recourir contre des projets approuvés dans de telles conditions. Un correctif en faveur de la nature – qui ne peut se défendre elle-même – demeure nécessaire.»

UELI FORSTER, ENTREPRENEUR TEXTILE ET ANCIEN PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION DES ENTREPRISES SUISSES – ECONOMIESUISSE, ST-GALL

«Soutenir cette initiative est discutable pour des raisons relevant de la politique climatique et de la politique environnementale.»

CHRISTOPHE DARBELLAY, PRÉSIDENT DU PDC SUISSE, CONSEILLER NATIONAL, VALAIS

«Les initiants n'ont encore démontré aucune capacité à réussir quelque chose sur le plan économique en ville de Zurich et dans ce pays. Ils ont en revanche prouvé une chose: la protection de l'environnement n'a guère de valeur pour eux.»

DANIEL VISCHER, CONSEILLER NATIONAL VERT, ZÜRICH



Cette carte postale montrant le paysage préservé du Fondei, une vallée latérale du Schanfigg, n'aurait plus d'actualité si le droit de recours des associations n'existait pas.

Christian Flierl (Photo carte postale: Tanja Demarmels)

A l'abri des convoitises du cirque blanc

Des organisations de protection de l'environnement ont réussi à mettre en échec un ambitieux projet de remontées mécaniques dans une haute vallée grisonne. Grâce au droit de recours, le Tribunal administratif grison s'est en outre rendu compte que l'exceptionnel site marécageux du Fondei avait été mal cartographié.

Le Fondei, une haute vallée retirée entre le Schanfigg et le Prättigau, est exploité depuis des siècles pour l'agriculture par les Walser. Ici, le paysage forme une mosaïque fascinante et unique: de vastes prairies et alpages, abritant une flore et une faune particulièrement riches, sont parsemés de tourbières, marécages, moraines, rochers et blocs de pierre. L'exploitation alpestre dans l'Innerfondei se fait à partir des bâtiments et cabanes d'alpage construits dans le style traditionnel. Le site marécageux du col de Duranna et ses tourbières sont d'importance nationale.

Télesièges, restaurant et salle des machines...

En 1995, la société Davos-Parsenn-Bahnen AG prévoyait de faire passer la superficie du domaine skiable de 284 à 615 hectares. Il était question de réaliser dans l'Innerfondei trois nouveaux télesièges, un restaurant et une salle des machines. «Le projet concernait l'Innerfondei avec ses alpages, ses tourbières et le site marécageux du col de Duranna», explique Christian Geiger, chargé d'affaires de Pro Natura Grisons.

Pour Pro Natura, l'agrandissement du domaine skiable aurait contrevenu à l'article constitutionnel de Rothenturm et violé des principes fondamentaux de la législation sur l'aménagement du territoire et sur la protection de la nature et du paysage. En outre, les organisations environnementales, secondées par un spécialiste de la protection des marais, constatèrent

que certains marais du Fondei n'avaient pas été cartographiés, ou l'avaient été incomplètement, et qu'en conséquence le site marécageux n'était pas correctement délimité. Le groupe de travail «Für das Fondei», appuyé par Pro Natura, le WWF, la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du territoire (FP), le Club alpin suisse (CAS) et le Club alpin académique, déposa en 1998 un recours auprès du gouvernement grison contre la révision du plan d'aménagement local.

En 2001, le Tribunal administratif grison admit totalement ce recours. «A cette occasion, il est apparu que les limites des marais et, partant, la ligne de démarcation du site marécageux avaient été mal établies», relève Christian Geiger. Depuis, les organisations environnementales et le groupe de travail attendent une nouvelle délimitation de ces périmètres.

Après plusieurs interventions, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a présenté cette année une nouvelle démarcation du site marécageux. Même si les autorités ne l'ont pas encore approuvée, une chose est claire pour Christian Geiger: «Le repositionnement des limites des marais rendra pratiquement impossible la réalisation de nouvelles remontées mécaniques dans cette zone.» La société Bergbahnen Davos Klosters Mountains ne manifeste d'ailleurs plus guère d'intérêt pour le projet d'extension du domaine skiable: son objectif, à présent, est d'obtenir une amélioration qualitative des domaines skiables existants. zen

Au Patrimoine mondial grâce à un recours

C'est grâce à l'opposition de Pro Natura que l'exceptionnel paysage s'étendant au-dessus du glacier d'Aletsch n'a pas été défiguré par une route. Ce qui a compté pour beaucoup dans la décision d'inscrire celui-ci sur la Liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO. Un exemple de l'importance du droit de recours des organisations.

Entre Riederalp et le glacier d'Aletsch s'étend l'exceptionnelle forêt d'Aletsch. Avec ses peuplements denses à clairsemés de mélèzes et d'aroles parmi lesquels, en été, fleurissent des rhododendrons, cette réserve Pro Natura fait partie des sujets de cartes postales alpestres les plus connus. La zone située entre le Bettmerhorn, l'Eggishorn et le glacier d'Aletsch, attenante, constitue elle aussi un paysage haut-alpin fragile, d'ailleurs inscrit à l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP).

Sans le dépôt d'un recours par Pro Natura, cet environnement unique au-dessus du glacier d'Aletsch aurait été fortement déparé dans les années 70. Plusieurs communes valaisannes projetaient alors une nouvelle adduction d'eau dans le périmètre du lac de Märjelen. Le chantier aurait été desservi par une route passant au beau milieu de ce site IFP. «L'opposition de Pro Natura n'avait pas pour but d'empêcher dans son principe la réalisation de cette nouvelle adduction d'eau», se remémore Laudo Albrecht, directeur du Centre Pro Natura d'Aletsch. «Même si cette desserte aurait été supprimée après la fin des travaux, le site aurait été défiguré pour longtemps. De précieux habitats colonisés par une faune et une flore alpines rares auraient été détruits à jamais.»

Un tunnel plutôt qu'une route

Pour ces raisons, Pro Natura déposa en 1978 un recours contre le projet en question. Ce recours fut admis en 1981 par le Conseil fédéral, lequel demanda qu'une solution alternative soit cherchée pour cette adduction d'eau. Et elle fut trouvée: aujourd'hui, l'eau s'écoule à partir du captage de Märjelen, à travers un tunnel, sur le côté sud du site d'Aletsch.

Avant même la présentation des plans relatifs à cette adduction d'eau, la Confédération envisageait de proposer l'inscription de la région Jungfrau–Aletsch–Bietschhorn sur la Liste du Patrimoine mondial établie par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). «L'idée fut abandonnée à cause de ce projet de desserte routière longeant le glacier», explique Laudo Albrecht. La Confédération remit l'idée sur la table. Et, en 2001, donnant suite à la proposition du gouvernement suisse, l'UNESCO inscrit définitivement la région au Patrimoine mondial. Le périmètre a été élargi en 2007: il est aujourd'hui aussi vaste que le canton de Neuchâtel. L'usage réfléchi du droit de recours des organisations n'est certainement pas étranger à cette évolution positive pour la nature et le tourisme local. zen

Sans le droit de recours des associations, les cartes postales de la région pourraient rejoindre la pile de vieux papier.



Christian Flierl (Photo carte postale : Prisma)

Lavaux, au-delà d'un sujet de carte postale

Au cours des siècles, l'alchimie entre la nature et les hommes a donné naissance à un paysage extraordinaire: Lavaux. Connu dans le monde entier pour ses terrasses en pierres naturelles, ses sentiers, ses falaises et son vignoble, la région de Lavaux, qui surplombe le lac Léman, est désormais inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 2007.

Le Lavaux, avec ses paysages exceptionnels mariant nature et culture, ne serait plus digne de figurer sur des cartes postales si les associations de protection de la nature n'avaient pas fait usage du droit de recours.

Les pentes de Lavaux sont situées dans une région géologiquement instable, raison pour laquelle il a été nécessaire de stabiliser et de renforcer certaines falaises par des ouvrages artificiels. Ces falaises abritent des biotopes rares et par-là indispensables pour une flore et une faune diversifiées. Les travaux de consolidation – qui ont débuté dans les années 1970 par les améliorations foncières – n'ont pris que très peu en compte la faune et la flore qui habitaient ces falaises. Trop souvent, des parties de falaises ont été bétonnées sur de grandes surfaces et les biotopes qu'elles abritaient ont été détruits.

Malgré la forte protection de ce paysage – Lavaux est protégé depuis l'acceptation par les Vaudois de l'initiative populaire «Sauvez Lavaux» lancée par Franz Weber en 1977, et reconnu paysage d'importance nationale depuis 1977 (Inventaire IFP) – Pro Natura a dû utiliser son droit de recours et exiger l'application de l'article 18, alinéa 1er de la Loi sur la protection de la nature (LPN) qui prévoit que des mesures doivent être prises pour conserver ou remplacer les valeurs naturelles de Lavaux. L'article 14 de l'Ordonnance sur la protection de la nature (OPN) exige que les biotopes soient conservés ou remplacés. Or, rien n'avait été prévu.

Contributions pour la protection de l'environnement

L'intervention a permis une pesée des intérêts objective entre le devoir légitime de sécurité et les exigences de protection de la nature. Les aménagements prévus ont dû être présentés officiellement. Le recours des organisations environnementales a permis que les aménagements visant à sécuriser les falaises de Lavaux soient respectueux de la nature et esthétiques pour conserver le caractère paysager du site. Faut-il en outre préciser que depuis le XIII^e siècle, la production de vin caractérise cette région?

Les travaux ont ainsi été suivis par des biologistes qui ont pu intervenir auprès des constructeurs, pour que l'impact soit réduit au minimum durant les travaux de sécurisation nécessaires. Ces travaux de consolidation écologiquement durables font partie de la conservation à long terme de ce patrimoine culturel et naturel. L'intervention a également permis de sensibiliser les spécialistes de la construction sur les espaces naturels délicats des falaises de Lavaux. Michel Bongard, chargé d'affaires de Pro Natura Vaud conclut: «L'intervention déterminée de Pro Natura a permis de conserver des biotopes de grande valeur et de préserver le paysage remarquable de Lavaux.» fk



Sans les oppositions des organisations environnementales, la zone humide de Pouta-Fontana, près de Sierre, serait aujourd'hui méconnaissable.

La nature sauvée par un projet régional

Les espaces sont rares dans la plaine du Rhône valaisanne. Sans l'opposition de Pro Natura, du WWF et de la Fondation Paysage, l'extension à 18 trous du golf de Sierre aurait porté atteinte à de précieux biotopes humides et supprimé des lieux de promenade et de détente pour la population locale.

La plaine du Rhône dans la région de Sierre, au cœur du Valais, est étroite et largement occupée par les zones construites ou intensivement exploitées. Les surfaces agricoles s'érodent peu à peu et de moins en moins de surfaces restent librement accessibles à la population locale. Le marais d'importance nationale de Pouta-Fontana – pourtant relais naturel nécessaire vers la forêt de Finges – se trouve bien isolé entre une gravière, une route, la digue du Rhône et un golf à 9 trous. En 2004, le Golf Club de Sierre décida l'extension à 18 trous de son parcours. La surface nécessaire devant être doublée, la quasi-totalité de l'espace libre de la plaine devait être consommée. Outre l'aire forestière soumise à de vastes défrichements, un étang prisé de la faune – et des plongeurs – devait être comblé. Sans l'opposition de Pro Natura, ce projet aurait certainement été accepté par les autorités avec, pour conséquence, l'isolement définitif du marais de Pouta-Fontana, la destruction de milieux naturels protégés dans le cadre de la construction de l'autoroute A9 et la suppression des espaces de détente.

L'objectif de Pro Natura n'était pas de contester le principe même de l'extension du golf. «Le rôle de Pro Natura n'était pas de décider si un golf était souhaitable ou non à Sierre, mais d'agir pour assurer le respect des bases légales en matière de protection de la nature, de préserver les valeurs naturelles et

de réfléchir à une meilleure intégration des besoins des habitants d'une région», relève Thierry Largey, chargé d'affaires de Pro Natura Valais. Dans les faits, il s'agissait de trouver une solution pour faire coexister les intérêts de la nature, de la population locale et des golfeurs.

Un processus de planification exemplaire

Dès les premières discussions, la planification régionale du territoire a été avancée comme solution au problème; elle seule permettait à chacun de faire part de ses intérêts. Les communes de Sierre et de Grône ont immédiatement constaté l'intérêt d'une telle démarche et l'ont conduite jusqu'à son terme. Plutôt que de polariser les acteurs concernés, l'opposition de Pro Natura a permis de rassembler des intérêts divergents dans un projet exemplaire. S'il était permis de douter des chances de succès de la démarche, les travaux actuellement entrepris sur le terrain montrent que ces chances étaient réelles. Pour cela, il fallait que quelqu'un y croie et en parle. Pro Natura a osé.

Grâce au droit de recours exercé par Pro Natura, le projet de golf initial contesté par une pétition de 3'000 signatures s'est transformé en un projet d'aménagement régional accepté à une forte majorité par les législatifs communaux et en votation populaire. ti



Christian Flierl (Photo carte postale: Marco Beltrametti)

Il a bien failli finir à la poubelle:
le projet de restauration de
la dynamique naturelle de la
rivière Tessin à son embouchure
dans le lac Majeur.

Quand une embouchure redevient delta

Dans la plus vaste zone humide de Suisse méridionale, une gravière a été exploitée durant 50 ans sans que les autorités y trouvent à redire. Mais grâce à des recours d'associations, la rivière Tessin pourra de nouveau se frayer un chemin à son gré dans les Bolle di Magadino.

L'endroit où le Tessin et la Verzasca se jettent dans le lac Majeur est un petit paradis: ici, 3000 espèces animales et végétales se côtoient dans un espace restreint. Pour au moins 200 espèces d'oiseaux migrateurs, cette zone humide constitue au printemps un important lieu de repos avant le difficile survol des Alpes. Et pour 60 autres espèces d'avifaune, dont certaines menacées, les Bolle di Magadino sont un habitat permanent.

Le mot italien «bolle» désigne des zones humides aux eaux stagnantes. Quatorze biotopes marécageux et deux forêts alluviales composent, avec le delta des deux rivières, la plus vaste zone humide de Suisse méridionale. On comprend que cet espace de 640 hectares soit protégé, non seulement sur le plan national, mais aussi à l'échelle internationale par la convention dite de Ramsar, et qu'il ait été déclaré «Important Bird Area» (zone ornithologique importante) par l'UE.

Une gravière, ici?

Il est d'autant plus surprenant qu'à l'embouchure de la rivière Tessin, au cœur de cette zone protégée, une gravière ait pu être exploitée pendant plus de 50 ans sans que les autorités y trouvent à redire. Pourtant, le bruit qu'elle produisait déran-

geait sensiblement la faune, et ses rejets polluaient les eaux de l'embouchure. Pro Natura et d'autres organisations environnementales menèrent une lutte de plusieurs années pour faire cesser ces atteintes, tolérées au mépris de toutes les obligations légales. Le droit de recours des associations a été le principal levier de cette opposition. Mais il fallut attendre 2004 pour que le Tribunal administratif du canton du Tessin rende un arrêt constatant le caractère «illégitime» des autorisations délivrées pour l'exploitation de la gravière et annule celles-ci.

A présent, la Fondation «Bolle di Magadino», Pro Natura et d'autres acteurs préparent l'avenir. «Nous voulons rétablir une évolution dynamique du delta, avec la formation d'îlots et des atterrissements», souligne Luca Vetterli, de Pro Natura Tessin. Sur mandat de la Fondation «Bolle di Magadino», l'Institut de recherche en génie hydraulique, hydrologie et glaciologie de l'EPFZ (Versuchsanstalt für Wasserbau, Hydrologie und Glaziologie [VAW]) a réalisé une étude proposant d'élargir l'embouchure du Tessin. La fondation a d'ailleurs reçu dernièrement le Prix Beugger pour ce projet exemplaire en matière de renaturation des eaux et qui devrait se réaliser l'an prochain. L'embouchure de cette rivière pourra ainsi redevenir un véritable paysage deltaïque. ma

Le martin-pêcheur est resté au village

Le droit de recours des organisations permet aussi, bien souvent, d'empêcher la disparition de la nature dans le milieu bâti. Dans la commune d'Augst (Bâle-Campagne), le martin-pêcheur peut continuer de se reproduire sur les rives de l'Ergolz malgré la construction d'un nouveau quartier.

Le cours inférieur de l'Ergolz, à la hauteur d'Augst, est un lieu enchanteur. Une expertise entreprise voici déjà plus de 20 ans attribua à cette portion de rivière une importance cantonale. La présence, dans ce paysage riverain largement préservé, du splendide et rare martin-pêcheur, habitué à se reproduire ici sur une berge escarpée, n'est pas étrangère à cette décision.

C'est donc en toute logique que l'Ergolz et ses rives furent intégrées dans le projet de plan de zone «paysage» de la commune en tant qu'espace voué à la protection de la nature; mais avant son entrée en force, l'assemblée communale avalisa, en juin 1989, un plan de quartier pour un nouveau lotissement, qui aurait gravement porté atteinte au paysage riverain et, du même coup, à l'habitat du martin-pêcheur. L'opposition alors déposée par la Ligue pour la protection de la nature de Bâle-Campagne – aujourd'hui Pro Natura Bâle-Campagne – fut rejetée par le Conseil communal puis par le Conseil d'Etat. Ces instances motivèrent leur décision en arguant notamment de «l'existence, parallèlement à des considérations légitimes relevant de la protection de la nature, d'un intérêt non moins important à une utilisation économe du sol impliquant un mode de construction densifié et de grande qualité.»

Le martin-pêcheur a sa place ici!

N'ayant jamais eu l'intention d'empêcher la réalisation de ce quartier, mais demandant simplement une adaptation du projet en faveur de la nature, Pro Natura décida de porter l'affaire devant le Tribunal fédéral. Et, manifestement, la Haute Cour se montra particulièrement sensible au martin-pêcheur! Les juges fédéraux estimèrent que l'adoption du plan de quartier par le Conseil d'Etat violerait indéniablement la loi sur la protection de la nature et du patrimoine et que, dès lors, le projet devait être modifié en conséquence. A n'en pas douter, cet arrêt fut favorisé par la présence du martin-pêcheur sur les rives de l'Ergolz, une présence qui n'échappa certainement pas à l'attention des magistrats venus sur place se rendre compte de la situation.

Et tout est bien qui finit bien: le plan de quartier a été modifié, l'Ergolz et ses rives restent préservées et le lotissement a pu se réaliser. Les plus heureux, d'ailleurs, sont peut-être les habitantes et habitants du quartier, qui ont la grande joie de côtoyer non seulement le martin-pêcheur, lequel continue de se reproduire ici, mais aussi, depuis quelques années, le castor, venu lui tenir compagnie. uc

Sans l'intervention de Pro Natura, le martin-pêcheur ne pourrait plus être photographié sur les rives de l'Ergolz.



«La démocratie, ce n'est pas la lib

Le droit de recours des organisations est une préoccupation très profondément libérale, estime René Rhinow (PRD), ancien président du Conseil des Etats. Ce professeur de droit renommé juge en outre qu'une acceptation de cette «initiative négligemment formulée de manière floue» donnerait aux cantons et communes la possibilité d'enfreindre la législation fédérale sans encourir de sanctions.

INTERVIEW: RAPHAEL WEBER, Rédacteur en chef

Pro Natura: Un des arguments du comité d'initiative consiste à dire que le droit de recours des organisations n'est pas compatible avec les principaux libéraux. Qu'est-ce qui vous pousse - vous, chef de file de l'aile libérale du PRD - à combattre cette initiative?

René Rhinow: Premièrement, voici plusieurs décennies, les libéraux s'étaient eux aussi mobilisés pour l'introduction de ce droit de recours. Deuxièmement, la protection juridique contre des actes et projets de l'Etat est une préoccupation très profondément libérale. Le droit de recours des organisations est un instrument important pour garantir que tous les organes étatiques respectent le droit et éviter que les autorités cantonales n'enfreignent la législation fédérale. Je ne vois pas ce qu'il peut y avoir de libéral dans le démantèlement de cette protection juridique.

Est-ce que cela signifie qu'en cas d'acceptation de l'initiative, les décisions du peuple pourront ne plus être conformes au droit?

Si l'initiative est acceptée, les cantons et les communes auront la possibilité de violer le droit fédéral sans risquer d'être sanctionnés. C'est l'une des conséquences problématiques de cette initiative sur l'Etat de droit. Car à ce jour, personne n'a jamais contesté la nécessité, pour tout organe étatique, de s'en tenir au droit supérieur – et cela vaut évidemment aussi pour toutes les décisions populaires. La suppression du droit de recours des associations ouvrirait donc la porte à des actes cantonaux et communaux non conformes à la législation et qui ne pourraient pas être corrigés. Avec toutefois une exception: le droit de recours des particuliers n'est pas touché. Là, tout à coup, les initiants ne veulent plus laisser le «dernier mot» au peuple, mais ils se gardent bien de le préciser...

Est-ce au peuple de donner une sorte d'absolution générale à un projet de construction?

Non. Quand un projet est avalisé en votation, le souverain n'en connaît pas tous les détails – il se prononce simplement sur le principe de la construction d'un aéroport ou d'une gare. Toutes les questions de détail ne sont de loin pas réglées. Si plus aucun recours n'est possible dans le cadre de l'aménagement dé-

taillé d'un projet, la qualité de celui-ci, la nature et les riverains en subiront un préjudice considérable. En général, le peuple ne s'occupe pas des détails, et en tout cas pas des aspects de licéité d'un projet! De surcroît, si des projets de construction fondés sur des décisions populaires ne peuvent plus être contestés, il ne sera plus possible non plus de faire opposition à des projets publics fondés uniquement sur un arrêté de crédit adopté par le peuple – quand bien même ces projets ne seront pas encore le moins du monde concrétisés.

En fin de compte, pratiquement chaque projet public de construction repose sur une décision du peuple.

Evidemment. Et cela explique la formulation négligemment imprécise de l'initiative. Elle laisse une grande marge de manœuvre dans son interprétation et son application.

Le comité d'initiative propose qu'en cas d'acceptation de celle-ci, l'Office fédéral de l'environnement fasse davantage usage du droit de recours des autorités. Est-ce une alternative valable?

Non, je doute de la crédibilité de cette proposition. Si l'on doit inviter un office fédéral à déposer encore plus de recours contre des projets cantonaux, les conflits sont programmés. L'OFEV peut judicieusement employer cet instrument à l'égard de grands projets d'importance nationale. Mais le droit de recours des autorités ne saurait se substituer au droit de recours des associations, qui a un effet préventif s'il est utilisé dès la phase de planification. Si certains offices fédéraux devaient désormais intervenir dans des projets cantonaux dès la phase de planification, le fédéralisme s'en trouverait bien mal.

Sans compter que cela entraînerait un important surcroît de dépenses pour l'Etat.

Absolument! Et il n'y a là-dedans rien de libéral.

Pour des projets publics précisément, les cantons ne risquent-ils pas d'accorder une importance plus grande aux intérêts des utilisateurs qu'à ceux de l'environnement?

erté de violer la loi»

Les initiants signalent à juste titre qu'il incombe aux autorités de veiller au respect de la législation sur l'environnement lors de l'élaboration de projets. Dans la pratique toutefois, on en vient fréquemment à faire une pesée entre des intérêts divergents. Dans le cas des projets de l'Etat ou des communes, il arrive souvent en effet que le canton place au premier plan les intérêts des utilisateurs. Il faut donc qu'une instance extérieure, vouée à la protection de la nature et du paysage, puisse le cas échéant actionner la justice. Il y a là un effet préventif positif. On peut dire aussi que les avocats de la nature font jeu égal avec les avocats des maîtres d'œuvre, dont le droit de recours n'est pas restreint. Car, a contrario, il ne viendrait à l'idée de personne de limiter les voies de recours des parties prenantes à la construction contre des actes de l'administration tenant excessivement et illicitement compte des intérêts de l'environnement.

Dans le discours des initiants, le droit de recours est quasiment assimilé à une décision judiciaire.

Oui, le comité d'initiative diffuse des arguments parfois très populistes, voire carrément trompeurs. Les associations n'ont aucun pouvoir décisionnel, mais seulement la possibilité d'actionner la justice. Et c'est elle, et elle seule, qui statue ensuite en toute indépendance sur le respect ou le non-respect de la loi.

Les recours d'associations devant le Tribunal fédéral ont un taux de succès trois fois plus élevé que le taux de succès moyen des autres catégories de recours. Ce fait ne démontre-t-il pas à lui seul la nécessité d'un tel instrument?

Cela signale certainement une nécessité, même si le taux de succès auprès du Tribunal fédéral ne constitue pas en soi un paramètre absolu. Cela montre aussi qu'il n'est pas fait un usage abusif de cet instrument. Je ne veux pas exclure qu'il y ait eu tel ou tel cas où une association a utilisé abusivement son droit de recours. Mais supprimer de facto un droit sous prétexte qu'il a pu donner lieu à quelques abus n'a encore jamais été un principe de sagesse. Très judicieusement, on a préféré restreindre le droit de recours des associations par des modifications législatives. Il n'y a, dès lors, plus le moindre motif de supprimer cet outil juridique.

Dans le débat public, on ne parle plus que des cas où il a fallu emprunter la voie judiciaire. Or, dans la majeure partie des cas, les divergences peuvent déjà être éliminées durant la phase de planification. Le droit de recours des associations ne revêt-il donc pas aussi une fonction conciliatrice?

Certainement. Le droit de recours est en quelque sorte déjà présent dans le dialogue au cours de la phase d'élaboration du projet. Les associations se gardent aussi de foncer tête baissée et elles ont tiré les enseignements de certaines erreurs passées. Surtout, elles ont à supporter des frais de procédure parfois élevés depuis la révision législative. Cela n'empêche pas le comité d'initiative de citer constamment un cas, où, pourtant, le retard est finalement imputable à un particulier...

Vous pensez à l'exemple du Hardturm zurichois?

Exactement. Car c'est bien ce cas qui a été à l'origine de l'initiative du PRD zurichois... Mais ce fait est aujourd'hui passé sous silence.

Le slogan principal de la campagne en faveur de l'initiative est: «Plus de démocratie - moins d'ATE». Cela a l'air très simplificateur.

Tout d'abord, il ne s'agit pas spécifiquement de l'ATE, car de nombreuses autres associations sont habilitées à recourir. On ne doit pas punir toutes les associations environnementales alors qu'on en a une seule dans le collimateur. Ensuite, il ne s'agit pas non plus d'insuffler un surcroît de démocratie. Car le droit de recours ne diminue nullement les droits du peuple, c'est totalement fallacieux. La démocratie, ce n'est pas la liberté d'enfreindre le droit supérieur. La question est, ni plus ni moins, de savoir s'il faut ou non supprimer un important instrument de protection juridique pour la protection de la nature et du paysage et pour le respect de principes élémentaires de l'Etat de droit.

René Rhinow



Le libéral-radical René Rhinow (66 ans) a été professeur ordinaire de droit public et administratif à l'Université de Bâle de 1982 à 2006. Il a représenté le canton de Bâle-Campagne au Conseil des Etats de 1987 à 1999. A cette fonction, il a dirigé notamment la Commission des institutions politiques, la Commission de politique extérieure et la Commission de la Constitution du Conseil des Etats. Durant son dernier mandat, il a présidé la chambre des cantons. Depuis 2001, René Rhinow est président de la Croix-Rouge suisse (CRS).