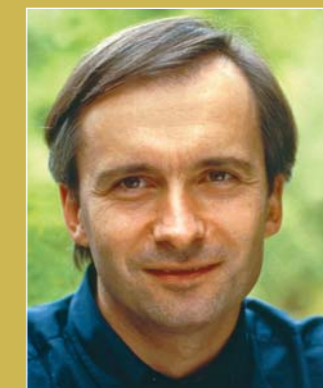


Statistiques 2004 du droit de recours des organisations



EDITORIAL

Les chiffres sont révélateurs. ■ Des données claires relatives à nos activités permettent d'optimiser notre travail. Pour nous, la qualité des recours est un élément essentiel. Les organisations environnementales suisses habilitées à faire usage du droit de recours ont entrepris il y a deux ans déjà de récolter des informations relatives à leurs activités selon des critères uniformes et de les évaluer.

Les chiffres 2004 sont disponibles aujourd'hui. Ils sont limpides. Les 104 oppositions et recours pendants représentent un nombre modeste en comparaison avec les quelque 100'000 autorisations de construire délivrées chaque année en Suisse. Dans notre pays, les investissements annuels dans la construction s'élèvent à 45 milliards de CHF. Les autorisations bloquées par les recours des organisations de protection de la nature et de l'environnement ne dépassent pas 1 sur 1000. L'utilisation parcimonieuse et judicieuse du droit de recours reste notre principe de base.

Certaines décisions prises suite aux interventions des organisations environnementales rappellent leurs devoirs à des autorités parfois défaillantes. En 2004, la nature et l'environnement sont sortis gagnants dans 78 % des interventions. Ce bilan montre que le droit de recours est utilisé avec retenue et efficacité au bénéfice de notre cadre de vie.

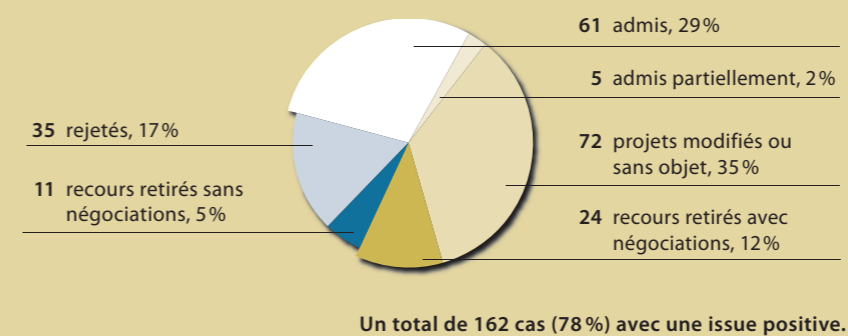
François Turrian,
Directeur romand ASPO/BirdLife Suisse

Usage modéré et efficacité

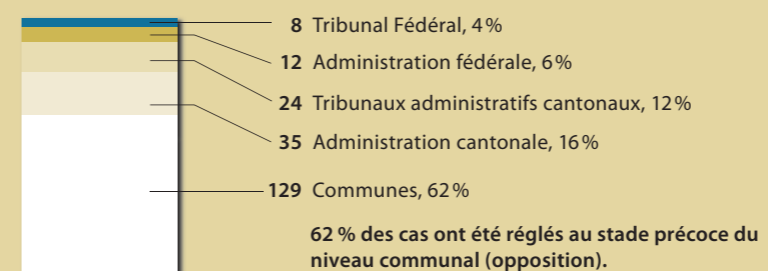
Onze organisations ont évalué l'ensemble de leurs recours traités en 2004. Dans 78 % des cas, la nature en a profité car les projets de constructions ont été jugés non conformes au droit. Deux tiers des 208 objets ont été réglés au niveau communal déjà. Les chiffres révèlent la valeur du droit de recours comme moyen complémentaire à l'application du droit environnemental.

La pesée des intérêts entre la nécessité de développer de nouveaux projets économiques et la protection de la nature doit, selon la législation en matière de protection de la nature et de l'environnement, être soigneusement effectuée. D'après l'évaluation des onze organisations environnementales, les autorités ont rempli ce devoir en 2004 avec malheureusement encore trop d'exceptions. Malgré les innombrables projets de constructions à examiner, malgré l'utilisation effrénée des surfaces cultivables et constructibles et malgré la croissance incessante de la mobilité, seuls, quelques projets ont été soumis à une évaluation de leur conformité à la loi. Les organisations font un usage modéré de leur droit de recours: 208 procédures ont été recensées en 2004. Les statistiques réalisées sous la conduite de Patrimoine Suisse montrent que pour 162 projets, ou 78 % de toutes les procédures initiées par les organisations environnementales, de petites ou plus importantes corrections en faveur de la nature s'imposaient. Ce taux de succès élevé montre que les décisions des autorités n'ont pas toujours été conformes au droit.

208 cas traités classés en fonction de leur issue



208 cas traités classés en fonction de l'instance décisionnelle



INTERVIEW

Questions à Brigit Wyss, chargée de projets en droit environnemental, Pro Natura

Brigit Wyss travaille comme juriste chez Pro Natura. Mère de deux jeunes enfants, elle vit à Soleure. Elle a été présidente en 2004 du groupe de travail «droit» des principales organisations environnementales.

Les statistiques 2004 relèvent exactement 208 cas traités – ce chiffre n'est-il pas trop élevé?

Ce chiffre est à comparer aux 100'000 autorisations de construire délivrées chaque année. De plus, deux tiers des cas sont rapidement réglés au niveau communal et on compte une intervention pour treize communes.



Le nombre d'interventions est donc tout relatif?

Oui, indubitablement – et cela même si certains cas font beaucoup de bruit. Avec le droit de recours, nous pouvons et nous

voulons intervenir ponctuellement dans des cas délicats afin que le respect de la législation environnementale soit garanti.

Qu'en est-il de la qualité du travail des autorités?

Dans l'ensemble, les autorités travaillent bien. Dans certains cas, une vision unilatérale se substitue à la pesée des intérêts. Des conditions locales – par exemple un conseiller communal dirige une entreprise de construction – peuvent compliquer la situation. Le législateur a reconnu ces problèmes il y a bientôt 40 ans et a introduit par conséquent le droit de recours dans la législation.

Comment définissez-vous le rôle des organisations?

Nous ne pouvons et nous ne voulons pas faire office de «police environnementale». Nous ne cherchons jamais à jouer les «troubles-fêtes». Dans la plupart des cas, nous contribuons à l'optimisation des projets.

Vos vœux pour 2005?

Pour le droit de recours, je souhaite un retour à l'objectivité. Pour la nature, j'espère qu'elle sera à nouveau perçue telle qu'elle est: la base de notre vie.

DEFINITION DU DROIT DE RECOURS

Droit de recours des organisations de protection du patrimoine, de la nature et de l'environnement

Le droit de recours des organisations existe depuis 39 ans. Tout d'abord ancré en 1966 dans la loi sur la protection de la nature et du patrimoine (LPN), il a ensuite été étendu à la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et à la législation en matière de chemins et de sentiers.

Le Conseil fédéral définit les organisations habilitées à faire usage du droit de recours. Pour prétendre obtenir ce droit, une organisation doit avoir un but idéal, développer des activités sur l'ensemble du pays et avoir au moins dix ans d'existence.

Les organisations peuvent faire usage du droit de recours uniquement lorsque:

- des tâches fédérales sont concernées: par exemple conservation de la forêt, protection des eaux, concessions, subventions, autorisations de construire en dehors de la zone à bâtir ou lorsque la Confédération est maître d'œuvre (LPN, articles 2 et 12)
- un projet (de construction) pourrait porter préjudice à l'environnement et nécessiterait une étude d'impact sur l'environnement (LPE, articles 9 et 55).

La Confédération donne ainsi aux organisations la possibilité, dans des domaines définis, de soumettre à la justice la compatibilité des décisions des autorités avec la législation en matière de protection de la nature et de l'environnement.

IMPRESSUM | CONTACTS | INFOS

Ces onze principales organisations habilitées à faire usage du droit de recours se portent garantes des statistiques 2004:



Ces organisations coordonnent leur travail dans le cadre du droit de recours des organisations. En échangeant leurs expériences, elles améliorent l'utilisation du droit de recours et la communication y relative.

Contact/Commentaires/Infos

■ Coordination droit de recours des organisations:

Mainstation 1901, 7000 Coire

Tél. 081 286 36 21, Fax 081 286 36 97

contact@droit-de-recours.ch, www.droit-de-recours.ch

■ Coordination pour la Suisse romande:

François Turrian, ASPO/BirdLife Suisse

Tél. 026 677 03 80, francois.turrian@birdlife.ch



Bolle di Magadino: l'exploitation illégale de gravier à l'embouchure protégée du Ticino a été interdite

Photo: Fondazione Bolle / Nicola Parocch

ÉTUDE DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Usage modéré du droit de recours démontré par l'université de Genève.

L'université de Genève (faculté de droit; Tanquerel et al, 2005) a évalué l'ensemble des recours de droit administratif jugés par le Tribunal Fédéral entre 1996 et 2003. Les auteurs de l'étude tirent les conclusions suivantes:

- le nombre de recours des organisations environnementales jugés par le **Tribunal Fédéral** est extrêmement faible. Le Tribunal Fédéral a formellement jugé chaque année en moyenne 10,5 recours impliquant les organisations environnementales (7,5 impliquant exclusivement les organisations);
- **les organisations environnementales** peuvent faire valoir un taux de succès très élevé de 63 %;
- **le taux de succès** pour tous les recours de droit administratif confondus est de 18,6 % soit trois fois plus faible;
- **ces dernières années**, le nombre annuel de recours des organisations portés devant le Tribunal Fédéral a même diminué.

La conclusion de l'étude de l'université de Genève est la suivante: le droit de recours des organisations est utilisé modérément et connaît un taux de succès élevé (cf également le tableau ci-dessous).

Vue d'ensemble des recours de droit administratif au Tribunal Fédéral (TF) impliquant les organisations environnementales et total de l'ensemble des cas portés devant le TF.

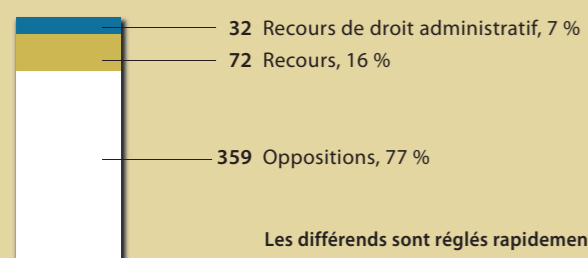
Année	Nombre de procédures impliquant une organisation environnementale			Taux de succès
	Admis	Rejetés	Total	
1996	11	4	15	73 %
1997	4	6	10	40 %
1998	11	5	16	69 %
1999	1	4	5	20 %
2000	13	3	16	81 %
2001	2	3	5	40 %
2002	7	3	10	70 %
2003	4	3	7	57 %
1996 - 03	53	31	84	63 %

Entre 1996 et 2003, un total de 8768 recours ont été traités par le Tribunal Fédéral. Ces recours étaient issus de milieux très différents. Les 84 cas provenant des organisations environnementales représentent ainsi une part extrêmement faible des objets traités par le Tribunal Fédéral.

Les recours devant le TA et le TF demeurent une exception

Les statistiques 2004 montrent de manière transparente combien de fois les organisations environnementales font recours jusqu'au Tribunal Administratif ou Fédéral et à quel point elles peuvent être considérées comme (co)responsables des retards pris. Sur les 462 projets/autorisation de construire discutés en 2004, 7 % étaient des recours de droit administratif (32 cas ouverts). 16 % des cas n'ont pas dépassé le stade des autorités de recours de première instance (72 plaintes), 77 % sont demeurés au stade de l'opposition. Comme le confirme l'évaluation des cas étudiés, les différends sont souvent traités sans retard et réglés très rapidement. La procédure prend souvent fin au stade communal, à savoir au stade de l'opposition. La poursuite de la procédure au Tribunal Administratif (TA) ou au Tribunal Fédéral (TF) demeure une exception. Les reproches de retard systématique ne sont absolument pas confirmés par les chiffres 2004.

Nombre de cas pour chaque étape de la procédure



L'inventaire présenté sous www.droit-de-recours.ch de tous les cas au stade du Tribunal Fédéral et du Tribunal Administratif démontre que les organisations traitent de questions de fond. Il s'agit de protéger la nature d'utilisation non adaptée (par exemple routes forestières, motocross dans des régions protégées) ou de protéger des régions sensibles (par exemple tourbières, sites sensibles). Il s'agit rarement de projets impliquant d'importants investissements comme des centres commerciaux ou de grands projets touristiques dans les Alpes.

Concrètement: les cas traités par le Tribunal Fédéral

La décision d'aller jusqu'au Tribunal Fédéral doit être bien évaluée. Les organisations environnementales procèdent à une rigoureuse pesée des intérêts. La voie du Tribunal Fédéral peut coûter très cher à tous les protagonistes et engendrer des retards. Il est par conséquent intéressant de passer en revue les huit cas qui ont été traités en 2004 par le Tribunal Fédéral dans le cadre du droit de recours des organisations.

Nous l'entendons souvent: le Tribunal Fédéral (TF) est surchargé. Le droit de recours des organisations n'est pas responsable de cette surcharge. Entre 1996 et 2003 la plus haute instance juridique suisse a dû traiter en moyenne 1096 recours par année. Seuls, 7 à 8 cas proviennent des organisations environnementales (cf. évaluation de l'université de Genève). Le Tribunal Fédéral a traité huit recours en 2004. Six ont été admis et deux rejetés. Le taux de succès est ainsi élevé dans le rapport annuel 2004. Il est important de relever que la moitié des cas n'a pas été portée devant le Tribunal Fédéral par les organisations environnementales mais par les parties adverses.

Liste des cas traités en 2004 par le Tribunal Fédéral

PROJET MAGASIN DE MEUBLES | ORGANISATIONATE | ZÜRICH | 1998 | ADMIS

La ville de Zurich délivre une autorisation d'agrandissement d'un magasin de meubles de 11'000 m² sans étude de l'impact sur l'environnement (EIE). Le Tribunal Administratif et le TF (poursuite des procédures par le magasin de meubles) concluent: une EIE est nécessaire afin de pouvoir garantir la protection de l'air.

MAISON D'AGREMENT | PN, WWF | SCHWYZ | 2001 | ADMIS

Une maison est transformée sans autorisation en dehors de la zone à bâtir à proximité d'un restaurant. L'autorisation n'est pas délivrée postérieurement. Le TF également défend la disposition de démolition partielle.

PN Pro Natura; FP Fondation suisse pour la protection du paysage; PS Patrimoine suisse

AUTORISATION D'ABATTRE UNE LOUVE | WWF | VALAIS | 2003 | ADMIS

Les autorités valaisannes délivrent une autorisation pour abattre une louve provenant d'Italie. Les conditions juridiques ne sont cependant pas remplies. Le gouvernement valaisan ne veut pas entrer en matière sur l'opposition du WWF. Le Tribunal cantonal conclut cependant que les organisations environnementales sont en droit de demander que la conformité au droit de telles autorisations soit examinée. Le gouvernement s'oppose sans succès à cette décision devant le Tribunal Fédéral. Le gouvernement doit prendre en considération les arguments du WWF et la louve peut continuer, pour le moment, à se déplacer entre l'Italie et la Suisse.

Le droit de recours concrètement: Une louve sauvée de l'abattage après la décision du Tribunal Fédéral.



HANGARS A BATEAUX ET PORT | FP | RISCH ZG | 2002 | ADMIS

Un hangar à bateaux doit être construit dans une ceinture de roseaux située dans une zone de protection des rives du lac à la place d'un abri qui a brûlé. Le TF s'oppose à cette construction.

L'importance économique de ces dix cas portés devant le Tribunal Fédéral est minime. Les frais liés aux retards touchent certes dans certains cas lourdement les promoteurs mais ils peuvent être considérés comme insignifiants en regard de la somme totale.

ECOLE | PS | BARDONNEX GE | 2001 | ADMIS

Bardonnex souhaite construire une école en dehors de la zone à bâtir. La protection du patrimoine intervient pour sauver des paysages protégés. La commune porte l'objet devant le TF et est désavouée.

ROUTE DE DELESTAGE | WWF | VIEGE VS | 2003 | ADMIS

En attendant que les travaux de l'A9 soient achevés, une route provisoire est prévue à Viège. Le canton choisit une variante qui traverse des zones sensibles. Le TF reconnaît notamment que le défrichement de la végétation des berges est inadmissible.

ROUTE FORESTIERE | PS, WWF | INTRAGNA TI | 2002 | REJETE

Une route asphaltée doit relier la forêt à un rustici (chalet). Le Tribunal Administratif admet le recours de PS/WWF. Après une poursuite des procédures par les parties adverses le TF privilégie le canton et la commune dans la pesée des intérêts.

HALLE D'ENGRAISSEMENT | WWF | CHAVANNES LE CHÊNE VD | 02 | REJETE

Une halle d'engraissement pour 12'000 poulets doit être construite dans la zone agricole. Le TF autorise sa construction.