

Publication d'un livre par AVENIR SUISSE concernant le droit  
de recours dans le cadre de la protection de l'environnement

---

# LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT SE FOURVOIE

Comment les associations  
utilisent leur droit de recours

---

RÉSUMÉ

SEPTEMBRE 2003

*Publication d'un livre par AVENIR SUISSE concernant le droit de recours dans le cadre de la protection de l'environnement*

## LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT SE FOURVOIE Comment les associations utilisent leur droit de recours

### Un bilan intermédiaire en question

En tant que pays ayant une croissance notoirement faible, la Suisse s'offre le luxe d'entraver de bien des manières les nouvelles activités économiques, notamment les gros investissements dans les immobilisations corporelles. C'est avec des marges de sécurité excessives, fréquemment les plus importantes du monde entier, que notre politique en matière d'environnement contribue largement à cet abus. C'est justement en Suisse qu'on devrait avoir compris que la prévention de risques à un coût économique, alors qu'on continue à occulter cette vérité de La Palisse.

Il y a vingt ans, le parlement a donné son aval au droit de recours des associations environnementales dans le cadre de la loi sur la protection de l'environnement. Grâce à cet aval, les associations obtinrent une position particulière para administrative qui leur permet d'intervenir dans des projets de construction importants. Il est rare, qu'elles aient à faire valoir leur droit de recours par voie de justice. Lorsque des recours sont latents, les responsables de projets sont fréquemment disposés à entamer des négociations dans le cadre desquelles les associations cherchent à imposer leurs revendications. S'agissant des projets concernés, ce sont souvent d'importants enjeux économiques qui sont en cause. S'y ajoute que la structure complexe du droit de l'environnement fait la part belle aux procédures d'exécution formelles et bureaucratiques. C'est pourquoi, en fin de parcours, les répercussions concrètes d'interventions relevant de la politique de l'environnement ne sont plus obligatoirement conformes aux objectifs directeurs de la protection de l'environnement. Rien d'étonnant, car le droit de recours des associations est devenu une constante politique au cours des dernières années.

*Publication d'un livre par AVENIR SUISSE concernant le droit de recours dans le cadre de la protection de l'environnement*

Depuis, le droit de recours des associations a vieilli et exige une révision fondamentale. Après avoir recueilli des expériences pratiques pendant deux décennies, une rétrospective concernant le développement problématique du droit de recours des associations est devenue impérative. C'est en relatant neuf études de cas, que le rapport d'AVENIR SUISSE donne une analyse politique et économique de problèmes récurrents : des conflits avec des institutions démocratiques et les services chargés de l'aménagement du territoire, une obligation de négociation de fait pour les responsables des projets, la spirale ascendante de la politique de l'environnement, le manque de légitimation dans les associations ainsi que les coûts économiques sous-évalués de la perturbation des projets. Les propositions de réforme de AVENIR SUISSE prévoient la mise en place d'obstacles plus importants à l'admissibilité du droit de recours et de possibilités de sanctions des abus.

**Une évaluation de l'OFEFP incomplète**

Dans sa conception actuelle, le droit de recours des associations est susceptible d'induire des conséquences économiquement dommageables et écologiquement contre-productives. Ceci n'est pas étonnant, car les répercussions effectives de structures juridiques compliquées ne sont pas prévisibles de manière fiable. Les décisions des législateurs se fondent essentiellement sur des suppositions. A cet égard, des répercussions qui semblent plausibles sont, en règle générale, surévaluées, alors que d'éventuelles répercussions secondaires ou subséquentes sont ignorées. C'est pourquoi, une réflexion entre les résultats pratiques et les dispositions juridiques est impérativement requise.

Sous la pression d'avancées parlementaires contre le droit de recours des associations, l'OFEFP fut chargé d'analyser l'utilisation et les effets du droit de recours des associations. Ce mandat se solda par la parution, en 2000, d'un rapport détaillé, qui arrivait à des conclusions majoritairement positives en

*Publication d'un livre par AVENIR SUISSE concernant le droit de recours dans le cadre de la protection de l'environnement*

faveur du droit de recours des associations. Depuis, l'opinion de l'OFEFP s'est transformée dans le cadre des discussions politiques permanentes afférentes au droit de recours des associations, en doctrine officielle que partage même le Conseil fédéral. Cependant, son statut quasi-officiel n'est pas justifié. Bien que le rapport de l'OFEFP fasse état de raisonnements intéressants, il n'en est pas moins incomplet et transforme des enquêtes statistiques restreintes en assertions globales indéfendables et influence l'opinion politique de manière douteuse.

**Les problèmes fondamentaux évoqués à l'aide de neuf études de cas**

C'est en se référant à neuf études de cas, qu'AVENIR SUISSE a analysé les répercussions concrètes du droit de recours des associations. Pour des motifs de méthode et de technique informatique, une évaluation globale économique et écologique s'est avérée irréalisable.

Les cas de figure relatés parlent d'eux-mêmes. A cet égard, nous évoquerons trois exemples : dans le cadre des négociations concernant la couverture de la gare Eurogate, un grand projet écologiquement exemplaire à l'intersection des transports publics, l'ATE a soumis les responsables du projet et les autorités administratives à rude épreuve. Lors de la reconstruction de la gare de Affoltern à Albis, la société suisse des chemins de fer a tenté, en faisant preuve de la meilleure volonté du monde et en ne présentant pas moins de 16 projets alternatifs, de préserver un vieil entrepôt de marchandises à la destruction auquel le « Heimatschutz » s'était opposé pendant de nombreuses années. S'agissant d'un petit remonte-pente de 850 mètres dans la région de Pizol, qui fut ensuite construit en six semaines, il fallut près de deux ans de procédures d'autorisation incluant des droits de recours sans fondement juridique.

Les problèmes fondamentaux du droit de recours des associations documentés par les cas de figure ci-dessus évoqués peuvent se résumer comme suit :

*Publication d'un livre par AVENIR SUISSE concernant le droit de recours dans le cadre de la protection de l'environnement*

*Problématique fondamentale de politique nationale*

Eu égard au droit de recours des associations, la sauvegarde des intérêts publics n'est pas réservée aux instances désignées par la constitution et par la loi, mais est accessoirement confiée à des associations de droit privé. Par la même, ces dernières se hissent à un rang particulier problématique au niveau constitutionnel. Ceci est d'autant plus douteux, que les associations de protection de l'environnement ne représentent que les intérêts publics spécifiques qui correspondent aux objectifs de l'association. En revanche, il peut arriver que les intérêts publics même supérieurs au sens du principe de durabilité, ne disposent d'aucun moyen d'intervention correspondant.

Dans le système politique suisse, le droit de recours des associations institutionnalisé laisse, par ailleurs, la porte ouverte à un conflit latent entre les plébiscites et les recours des associations qui s'y opposent. A cet égard, Zurich et la couverture de la gare Eurogate qui a été empêchée et le calvaire auquel a donné lieu la nouvelle conception du Kreuzplatz, deux cas de figure faisant l'objet de commentaires détaillés dans l'analyse d'AVENIR SUISSE, sont des exemples significatifs. Actuellement, un scénario similaire semble menacer 'Downtown Switzerland », un nouveau stade de football que les électeurs de la ville de Zurich ont largement approuvé.

*Une spirale ascendante dangereuse*

Une politique environnementale fondée sur des instruments juridiques complexes et sur une exécution bureaucratique a tendance à intervenir de manière excessive. De telles dispositions recèlent une dynamique d'intervention, chaque intervention « contre le marché » requérant d'autres mesures de coercition, afin de protéger durablement le système. Les conventions type méticuleuses concernant l'exploitation de parkings que l'ATE cherche à imposer aux exploitants d'installations à fort passage public constituent un exemple significatif de l'escalade formelle et juridique qui en résulte. Dans ce cadre on assiste de plus en plus à la formation de coalitions d'intérêts entre des associations, des administrations et des conseillers en environnement, qui tous s'engagent pour étendre leur influence et améliorer

*Publication d'un livre par AVENIR SUISSE concernant le droit de recours dans le cadre de la protection de l'environnement*

leur position. Le danger de commettre des excès est également présent en matière de négociations dans le cadre desquelles les associations utilisent des moyens de pression contre les responsables des projets sans encourir de sanctions, afin d'imposer des conditions plus sévères que celles prévues par la loi.

*Pouvoir de négociation sous-évalué des associations*

La rentabilité de projets n'est pas fonction de l'importance du projet mais du rendement financier attendu. Les perturbations résultant de retards imprévisibles ou de frais supplémentaires exercent une influence notoire sur ce rendement financier. En raison des importants préjudices potentiels que recèlent les obstructions provoquées par le droit de recours exercé par les associations, il devient, dans maintes situations, pratiquement possible de forcer le consentement des responsables de projets dans maintes situations. Le pouvoir des personnes concevant et développant des projets et des investisseurs est systématiquement sur évalué.

*Conflit de la politique environnementale et de l'aménagement du territoire*

Dans les agglomérations urbaines, les recours formés par les associations afférents à des objets particuliers entravent la réalisation de projets raisonnables en matière d'aménagement du territoire et d'aménagement urbain, et ce selon le principe de la condensation vers l'intérieur. Actuellement, les associations et les tribunaux peuvent même se référer à des arrêts de principe du Tribunal fédéral dont les arrêts concernent uniquement le cadre restreint du droit de l'environnement, mais qui ne tient aucun compte d'aspects essentiels en matière d'aménagement du territoire. Sous l'influence du droit de recours des associations tel qu'il est actuellement conçu, l'équilibre des intérêts respectifs de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, tel que résultant du principe de durabilité est compromis.

*Publication d'un livre par AVENIR SUISSE concernant le droit de recours dans le cadre de la protection de l'environnement*

*Les limites étroites du système*

Les recours exercés par les associations concernant des objets trop particuliers ou trop étroits : le résultat en est une limitation trop étroite du système notamment en matière d'aménagement des transports et d'évaluation des mouvements du trafic. Des effets compensatoires potentiels notoires au-delà des limites du système sont ignorés. C'est notamment dans le cadre de grands projets d'infrastructure, que cette défaillance peut s'avérer particulièrement dramatique. L'exemple des recours formés contre la construction du boulevard périphérique Ouest de Zurich démontre à l'évidence que les intérêts particuliers à certains quartiers de la ville de Zurich ont une importance disproportionnée par rapport à l'intérêt général qui impose de remédier le plus rapidement possible à une insuffisance critique du réseau routier.

*Une écologie inversée*

Dans plusieurs des cas analysés, les associations ont formé des recours contre des projets écologiquement excellents. S'agissant de la couverture de la gare de Zurich Eurogate, l'ATE a même formé un recours en contradiction parfaite avec un de ses propres principes, selon lequel les projets importants affectant le grand public relevaient du domaine des transports publics. Ce non-sens est possible, parce que l'EIE et les directives de plus en plus rigoureuses en matière d'environnement des organes exécutifs définissent des critères ponctuels largement exploités par les associations. Le bilan écologique global est ignoré.

*Des coûts économiques déplacés*

Les coûts économiques résultant de projets retardés et entravés excèdent fréquemment le cadre des frais supplémentaires en matière de planification et d'étude de projet. Une réalisation avortée ou un usage retardé induit des pertes d'opportunité qui sont certes difficilement chiffrables avec précision, mais dont l'importance peut être considérable. S'y ajoutent le coût du « découragement » dont il n'est pas tenu compte. S'agissant d'investissements d'envergure dans l'espace économique de la Suisse, les perturbations potentielles générées par le droit de recours des associations induisent un climat dissuasif national poussant

*Publication d'un livre par AVENIR SUISSE concernant le droit de recours dans le cadre de la protection de l'environnement*

les développeurs de projets et les investisseurs internationaux à rechercher préventivement pour leurs projets des implantations alternatives qui sont hors d'atteinte des possibilités d'intervention des associations par voie de recours.

*Une obligation de justification insuffisante*

Les critères légaux présidant à l'octroi du droit de recours à une association ne sont pas assez sévères. Il manque notamment l'exigence d'une obligation de justification selon des règles minimales imposées, ce qui autoriserait tout au moins une diminution partielle du manque de légitimation typique ONG chez les associations habilitées à former des recours. Par ailleurs, les critères d'acceptation existant n'autorisent aucune sanction, alors que ce serait impératif en cas de formation de recours abusifs.

**Réformer ou supprimer ?**

Il n'est pas facile de répondre à la question de savoir si le droit de recours des associations est susceptible d'être réformé ou si les problèmes évoqués ne peuvent se solutionner que par sa suppression. En tout état de cause, les cas analysés ont fait apparaître des mécanismes négatifs qui se sont établis au cours des années et que des réformes pourront certainement difficilement supprimer. Il est probable que les améliorations proposées par l'OFEFP n'auront aucun effet sur les causes réelles des problèmes. C'est ainsi, que le projet de la charte de négociation applicable aux parties concernées d'ores et déjà existante ne changera rien aux problèmes principaux et fondamentaux évoqués. Par apport aux questions fondamentales qui se posent, un « code d'honneur » applicable aux négociations revêt plutôt un caractère déclamatoire et déviationniste, les arrangements problématiques constitutionnels risquant d'être institutionnalisés. L'initiative parlementaire pendante du Conseiller Hans HOFMANN tend à une réforme du droit de recours des associations par l'administration. Les critères susceptibles de déclencher une « EIE » ou de mener à l'intervention d'une association doivent être plus étroitement définis. Cela n'exclut pas cependant,

*Publication d'un livre par AVENIR SUISSE concernant le droit de recours dans le cadre de la protection de l'environnement*

que la machine croissante des « EIE » et des recours trouvera les moyens de s'adapter aux nouvelles circonstances, suffisamment de points de départ pour des interventions pouvant être construits dans le cadre d'un catalogue de critères modifiés. Par ailleurs, le problème du pouvoir de négociation des associations dans le cadre de grands projets complexes documenté par l'analyse de plusieurs cas de figure ne serait pas supprimé par une telle administration. C'est pourquoi, il est parfaitement compréhensible que certains critiques du droit de recours des associations estiment que le seul remède réside dans sa suppression pure et simple. C'est exactement ce qu'exige l'initiative parlementaire également pendante du conseiller national Jakob FREUND.

**Pour des critères de légitimation plus importants et des possibilités de sanctions**

Les projets de réforme d'AVENIR SUISSE tendent à limiter les recours formulés par les associations en imposant des critères de légitimation plus sévères et des possibilités de sanction. Des réformes dans ce sens pourraient prévoir les dispositions suivantes :

L'habilitation autorisant à former des recours est attribuée à un nombre maximum d'organisations, éventuellement dans le cadre d'un processus de rotation. Par ailleurs, il serait possible de mettre en place une obligation de justification répondant à des règles minimales préétablies qui serait la condition afférente à la légitimation d'un recours associatif. En troisième lieu, il convient d'imposer l'existence d'une volonté démocratique, documentée et interne de former des recours en tant que critère pour l'habilitation à formuler des recours. Enfin, il doit être possible, en cas d'abus notoire, de retirer le droit de recours à une association, soit pour un certain temps, soit à tout jamais.

Des possibilités de sanctions matérielles pourraient également exercer une influence positive sur les comportements. A titre d'exemple, on citera la constitution d'une caution adéquate, l'indemnisation des développeurs de

*Publication d'un livre par AVENIR SUISSE concernant le droit de recours dans le cadre de la protection de l'environnement*

projets en cas de rejet du recours ou la condamnation au paiement des frais d'instance en cas de recours abusifs. Si, après la mise en place du « code d'honneur » de l'OFEFP, les négociations devaient devenir la normale, il conviendrait, par ailleurs, de restreindre par compensation les autres moyens d'opposition, par exemple, en établissant une règle selon laquelle il n'y aurait pas de code de négociation sans renonciation expresse à des auditions en justice, des initiatives ou des recours ultérieurs.

**Il n'y a pas de contradiction entre la croissance économique et la protection de l'environnement**

Les cas de figure analysés par AVENIR SUISSE établissent concrètement que l'application du droit environnemental est, même écologiquement, inefficace, voire contre-productif eu égard à la conception actuelle du droit de recours des associations. S'agissant des réformes du droit de recours des associations suggérées par AVENIR SUISSE, il ne s'agit donc absolument pas d'échanger une croissance économique accrue contre une écologie de moindre qualité.

Enfin, il convient de prendre conscience que, concernant le droit de recours des associations, ce sont des valeurs de toute première importance qui sont en jeu. C'est dans le cadre d'un processus larvé, que le droit de recours des associations est durablement intervenu dans la structure institutionnelle de l'état suisse. Lorsque les associations de la démocratie suisse de participation prennent pratiquement en charge des « intérêts publics » en dernière instance, la compétence des autorités votées, voire du chef de l'état, est largement remise en question. Dans le cadre de la décision concernant l'avenir du droit de recours des associations, cette problématique fondamentale devrait avoir autant de poids que les analyses des répercussions au niveau des conséquences concrètes en matière d'exécution.