

02.436

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

Avant-projet et rapport explicatif de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats

Du 9 décembre 2004

Condensé

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

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

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

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

Enfin la commission définit quels accords privés passés entre les requérants et les organisations sont illicites. Elle veut ainsi éviter que les organisations de protection de l'environnement n'acquièrent une position semblable à celle d'une autorité. Sont

considérés comme illicites les accords portant sur des prestations financières ou autres, lorsqu'ils sont destinés à imposer des obligations de droit public, à réaliser des mesures qui ne sont pas prévues par le droit public ou qui ne sont pas liées au projet, ou enfin à indemniser la renonciation au recours ou un autre comportement ayant une influence sur la procédure. L'autorité n'entrera pas en matière sur un recours si celui-ci est abusif ou si le requérant apporte la preuve que l'organisation a émis des prétentions à des prestations illicites.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Initiative parlementaire

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

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

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

Le 15 mai 2003, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (ci-après la commission) a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire. Par 7 voix et avec 4 abstentions, elle a proposé d'y donner suite. Dans ses considérations, la commission précisait qu'en donnant suite à l'initiative parlementaire, elle ne voulait supprimer ni l'étude d'impact sur l'environnement ni le droit de recours des organisations de défense de l'environnement. Elle estimait en revanche qu'il était temps que le Parlement examine de manière approfondie l'ensemble de la problématique, notamment le déroulement des procédures ainsi que l'ampleur du champ d'application des études d'impact et du droit de recours des organisations. Il y avait lieu de clarifier, de mieux coordonner et de simplifier les procédures qui sont souvent coûteuses et retardent certains projets de construction. Le Parlement aurait trop souvent évité de traiter ces questions sensibles. Selon la commission, il s'agit non pas de réviser le droit matériel de l'environnement, mais bien de redéfinir sa mise en oeuvre en vue d'une accélération de la procédure. Des améliorations dans ce domaine profiteront à toutes les parties et diminueront le poids de ceux qui demandent aujourd'hui la suppression du droit de recours des organisations.

Le 18 juin 2003, le Conseil des Etats a donné suite à l'initiative sans opposition. Certains parlementaires ont toutefois précisé qu'ils ne s'opposaient pas à un examen

des procédures, mais qu'ils ne cautionnaient pas une nouvelle réglementation allant dans le sens proposé par l'auteur de l'initiative (BO E du 18 juin 2003).

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

1.1.1 Autres interventions parlementaires sur le même thème

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

En juin 2000, le Conseil national a décidé par 102 voix contre 69 de ne pas donner suite à une initiative parlementaire du conseiller national Fehr Hans (99.442) qui tendait à supprimer le droit de recours des organisations. Il a par ailleurs rejeté une motion par 64 contre 61 voix (98.3300 Mo. Speck Christian. Suppression du droit de recours des organisations de protection de l'environnement qui commettent des actes illégaux). Le Conseil national a en revanche transmis un postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (00.3188), chargeant le Conseil fédéral d'examiner la possibilité de mettre sur pied, à l'intention des requérants et des organisations de défense de l'environnement habilitées à recourir, un code de déontologie sous la forme d'une "charte de concertation". Le 11 décembre 2003, le Conseil national a à nouveau refusé, par 96 voix contre 80, de donner suite à une initiative du conseiller national Jakob Freund (02.441) visant à supprimer le droit de recours des organisations. Le 19 mars 2004, le conseiller national Schibli a déposé une nouvelle initiative parlementaire dans ce sens (04.421) ; elle est en suspens auprès de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N).

Suite aux recours déposés au printemps 2004 contre le projet de stade de football du Hardturm à Zurich et contre un projet de construction de l'entreprise IKEA, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées². Enfin, le droit de recours

¹ RS 171.11 ; voir art. 173, ch. 3 de la loi sur le Parlement (LParl, RS 171.10)

² 04.3236 Mo Groupe UDC. Subventions aux ONG. Principe de la publicité
04.3237 Ip. Groupe UDC. Subventions de la Confédération aux organisations ayant la capacité de recourir
04.3244 Ip. Zuppiger. Abus du droit de recours des associations
04.3270 Ip. Groupe RL. Mesures contre la prolifération des recours d'associations
04.3285 Mo. Wehrli Reto. PME. 3^e mesure concrète, accroître l'efficacité de la procédure de recours dans le secteur du bâtiment
04.3328 Mo. Groupe S. Soumettre les accords de procédure administrative à approbation préalable
04.3333. Mo. S. Effet suspensif des recours administratifs

des organisations de protection de l'environnement a fait l'objet d'un débat au Conseil national le 6 octobre 2004, suite à une interpellation urgente du Groupe UDC (04.3450. Débloquer l'économie).

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

Dans le contexte des critiques émises à l'égard du droit de recours des organisations, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) a chargé des professeurs du Centre d'étude de technique et d'évaluation législatives (CETEL) de l'Université de Genève de procéder à une évaluation du droit de recours des associations (Etude Flückiger, Morand, Tanquerel, dans Cahiers de l'environnement OFEFP 2000, No 314). Dans sa réponse à la motion du conseiller aux Etats Hofmann Hans (00.3476), le Conseil fédéral résume comme suit les principales conclusions de cette étude:

« - Les organisations de protection de l'environnement ne sont à l'origine que d'une petite partie des recours déposés dans le domaine administratif (seulement environ 1,4 pour cent au Tribunal fédéral). De plus, ces recours sont nettement plus souvent admis (env. 3 à 5 fois plus souvent) que les autres: au Tribunal fédéral, 63 pour cent des recours des organisations sont admis contre seulement 18 pour cent des autres. On peut donc affirmer que les organisations utilisent leur droit de recours avec retenue et uniquement de manière subsidiaire.

- Pour l'application efficace du droit de l'environnement, le droit de recours des associations constitue une mesure de soutien à la fois très appropriée et d'un coût avantageux. Si ce droit était aboli, il faudrait renforcer la surveillance de l'Etat pour assurer une application aussi efficace des dispositions légales, ce qui coûterait finalement plus cher que la solution actuelle.

- D'autres pays disposent d'une réglementation du droit de recours des associations comparable à la nôtre.

- L'examen de procédures décisionnelles concrètes a montré que des retards peuvent être évités même dans le cas de projets délicats du point de vue environnemental si l'information dispensée et la consultation des organisations de protection de l'environnement interviennent suffisamment tôt et que le projet est soumis à un management professionnel (exemples: décharge pour résidus stabilisés d'Oulens et golf de Lavaux)."

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

Suite à un postulat de la CAJ-N (01.3266), le Conseil fédéral a chargé un groupe d'experts de procéder à une évaluation de l'EIE (Rapport de synthèse publié dans Documents de l'environnement no 175, OFEFP 2004). Cette analyse scientifique a porté sur l'application de la législation et des procédures dans 15 cas d'EIE. Il en ressort notamment que l'EIE contribue à réaliser l'objectif de la loi sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01), à savoir identifier les atteintes nuisibles ou incommodes pour l'environnement et les atténuer par des mesures appropriées. Elle favorise l'optimisation environnementale des projets et augmente leurs chances d'autorisation. Du point de vue des procédures d'autorisation, l'EIE améliore la

coordination formelle en réglementant l'intervention des différentes autorités concernées. La procédure des projets soumis à l'EIE est en général plus longue que celle des projets non soumis à l'étude. Il ressort de l'enquête menée auprès des services spécialisés que 18 cantons ne perçoivent pas de différence dans le nombre de recours entre projets soumis et projets non soumis à l'EIE. Les experts concluent que l'EIE peut être améliorée en simplifiant et en uniformisant les rapports d'impact, tout en accélérant la procédure. Ils recommandent par ailleurs une meilleure harmonisation intercantonale dans l'application des procédures.

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

1.1.4 Recommandations concernant les négociations

En réponse au postulat de la CAJ-N du 9 mai 2000 (00.3188), le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a élaboré et publié en avril 2004 des Recommandations pour la négociation de projets soumis au droit de recours des associations. Ces 14 recommandations exposent les conditions et les préparations nécessaires aux négociations, leur déroulement, leur cadre juridique, les règles de comportement qu'il importe d'observer et les exigences auxquelles doivent satisfaire les participants. Ce document s'adresse aux maîtres d'ouvrage, aux organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir et aux autorités impliquées.

Les principales recommandations sont les suivantes:

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

1.2 Travaux de la commission

La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a traité cette initiative au cours de sept séances (12 février, 22 avril, 21 et 22 juin, 23 août, 18 et 19 octobre, 15 novembre et 9 décembre 2004). A sa séance du mois d'avril, elle a procédé à l'audition des milieux concernés. Elle a entendu des représentants des autorités cantonales des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, des représentants des milieux économiques, ainsi que des organisations de protection de l'environnement. Afin de se faire une idée plus précise des pratiques relatives à des accords financiers passés en relation avec les recours des organisations de protection de l'environnement, la commission a procédé à une enquête auprès de ces associations (voir ch. 2.3 ci-après). Enfin, la commission a régulièrement informé la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E) et l'a invitée à lui soumettre un co-rapport. Les propositions de la CEATE-E ont été intégrées à l'avant projet ci-joint, que la commission a adopté sans opposition, par 7 voix avec deux abstentions.

La commission a été secondée dans ses travaux par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et par le Département fédéral de justice et police (DFJP) conformément à l'art. 21^{quater}, al. 2, LREC.

2 Grandes lignes du projet

21 Droit actuel

L'EIE est réglée à l'art. 9 LPE, dont l'al. 1^{er} prévoit ceci : « Avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations pouvant affecter sensiblement l'environnement, l'autorité apprécie le plus tôt possible leur compatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement ; le Conseil fédéral désigne ces installations. ». Le contenu du rapport de l'EIE est précisé à l'al. 2. Les al. 3 à 8 décrivent la procédure à suivre.

Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement est prévu depuis 1966 dans la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), à l'art. 12, et depuis 1985 dans la LPE (art. 55).

L'art. 12, al. 1^{er} LPN a la teneur suivante : « Les communes et les organisations d'importance nationale à but non lucratif qui existent depuis dix ans au moins et se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables ont qualité pour recourir contre les décisions du canton ou des autorités fédérales si ces décisions peuvent, en dernière instance, faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral ou d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. ». L'art. 55, al. 1^{er}, LPE prévoit ceci : « Pour autant qu'elles aient été fondées dix ans au moins avant l'introduction du recours, et pour autant que soit possible le dépôt d'un recours administratif devant le Conseil fédéral ou d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, les organisations nationales de protection de l'environnement ont le droit de recourir contre les décisions suivantes:

- a. les décisions des autorités cantonales ou fédérales relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations fixes soumises à l'étude de l'impact sur l'environnement (art. 9);
- b. les autorisations délivrées par les autorités fédérales pour la mise dans le commerce d'organismes pathogènes (art. 29d, al. 3 et 4) destinés à être utilisés dans l'environnement. »

Le Conseil fédéral désigne les organisations qui ont le droit de recourir. Selon l'art. 3 de l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (RS 814.076; ODO), les organisations qui remplissent les conditions prévues à l'art. 55, al. 1, LPE ou à l'art. 12, al. 1, LPN seront incluses sur demande dans la liste des organisations habilitées à recourir. 30 organisations bénéficient aujourd'hui de ce droit.

Un droit de recours des organisations spécialisées d'importance nationale, reconnues par le DETEC, est par ailleurs prévu à l'art. 14 de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 4 octobre 1985 (LCPR ; RS 704). Selon l'ordonnance relative à la désignation des organisations spécialisées pour les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre habilitées à recourir du 16 avril 1993 (RS 704.5), six organisations sont désignées comme habilitées à recourir.

Le droit de recours des organisations a été inscrit dans la loi sur la protection de la nature et du paysage ainsi que dans la loi sur la protection de l'environnement afin de garantir l'application du droit environnemental. Les intérêts des personnes physiques ou morales concernées ne correspondent généralement pas aux buts de la législation sur l'environnement et peuvent par conséquent aller à l'encontre des dispositions légales. Le droit de recours octroyé aux organisations garantit que les décisions du peuple ou des autorités concernant des installations affectant l'environnement puissent faire l'objet d'un examen indépendant par les instances de recours compétentes³.

2.2 Droit international

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

La Suisse a par ailleurs signé, mais pas encore ratifié, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Arhus). Cette convention a pour objectif de contribuer à la protection du droit de chaque personne, des générations présentes et futu-

³ Voir Message du 31.10.1979 relatif à une loi sur la protection de l'environnement, FF 1979 III, 817 s.

res, de vivre dans un environnement convenant à sa santé et à son bien-être. Pour atteindre cet objectif, la convention propose une intervention dans trois domaines : assurer l'accès du public à l'information sur l'environnement détenue par les autorités publiques ; favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement ; étendre les conditions d'accès à la justice en matière d'environnement.

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

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

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

D'après les réponses reçues, seule l'Association Transports et Environnement (ATE)⁴ convient régulièrement de peines conventionnelles. Dans 22 des 41 cas qui ont abouti à un accord à l'amiable, des peines conventionnelles ont été convenues, en partie en faveur de sections de l'ATE. Il s'agit soit de montants fixes entre 10 000 et 50 000 francs, ou d'un montant de 50.- francs par jour pour chaque place de parc dépassant le nombre convenu. Aucune de ces peines n'a jusqu'à présent dû être exigée. Deux autres organisations ont également convenu une peine conventionnelle (dans un même cas isolé) ; si cette peine devait être payée, elle le serait au canton concerné.

⁴ L'ATE a informé le public sur les accords financiers qu'elle a passés en rapport avec l'exercice de son droit de recours lors d'une conférence de presse le 15 novembre 2004.

2.4 Les lacunes du droit actuel

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

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

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

2.5 Les améliorations proposées

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

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

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

- Pour éviter des frais et une charge de travail inutiles, l'EIE doit pouvoir se limiter à l'enquête préliminaire même pour des installations pouvant affecter sensiblement l'environnement, pour autant que cette enquête fournisse aux autorités toutes les données nécessaires pour une prise de décision.
- La liste des installations soumises à l'EIE et les valeurs seuils doivent être régulièrement révisées. Les critères doivent être fixés dans la loi.
- Dans le cas des installations publiques ou des installations privées au bénéfice d'une concession, la justification du projet de construction ne doit plus figurer dans le rapport d'impact.
- Aujourd'hui, le rapport d'impact doit comporter – outre les mesures requises pour assurer la protection de l'environnement – des mesures qui permettraient

de réduire encore davantage les nuisances (art. 9, al. 2, let. d, LPE). Cette disposition peut donner lieu à des abus et elle doit donc être abrogée.

2.5.2 Améliorations en rapport avec le droit de recours des organisations

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

- Les organisations qui succombent doivent supporter les frais de la procédure de recours auprès des autorités fédérales.
- Il doit être possible, avant la fin de la procédure de recours, d'entreprendre les travaux pour les parties de l'installation dont la réalisation ne dépend pas de l'issue de cette procédure.

3 Commentaire article par article

La commission propose essentiellement des modifications des art. 9 et 55 LPE et des art. 12 et 12a LPN. Après la consultation, elle reverra attentivement la systématique législative.

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

Art. 9

En vertu de l'*al. 1*, doivent être soumises à l'EIE les installations pouvant affecter sensiblement l'environnement. Dans l'annexe de l'Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (RS 814.011 ; OEIE), le Conseil fédéral a dressé une liste exhaustive des installations visées. Le catalogue comprend un total de 73 types d'installations; certaines d'entre elles ne satisfont au critère « affecte sensiblement l'environnement » que si elles atteignent une taille minimale (valeur seuil).

Le nouvel *al. 1^{bis}* transcrit le vœu de la commission de cerner plus précisément le critère fondamental abstrait « affecte sensiblement », lequel est déterminant pour l'obligation de réaliser une EIE. La formulation choisie limite cette obligation aux installations qui ont un tel impact sur l'environnement que le respect de la législation sur la protection de l'environnement ne peut être garanti qu'à l'aide de mesures spécifiques, adaptées au cas particulier. En revanche, les projets où les mesures standard habituelles (selon les normes techniques) suffisent à respecter la législation ne seront plus soumis à l'EIE.

En vertu du nouvel *al. 1^{er}*, la liste des installations soumises à l'EIE et les valeurs seuils doivent être périodiquement examinées et adaptées aux nouvelles circonstances (p. ex. état de la technique ou nouvelles connaissances environnementales). Cette actualisation peut se traduire par une abrogation de l'obligation de réaliser une EIE pour certaines installations ou au contraire par la soumission à l'EIE d'installations qui en étaient exemptées jusque-là; en outre, les valeurs seuils peuvent être relevées ou abaissées. Par ailleurs, de nouveaux critères relatifs à l'EIE peuvent être introduits pour certains types d'installations, ou encore les procédures peuvent être précisées ou actualisées. La commission veut laisser au Conseil fédéral la compétence de désigner les installations soumises à l'EIE et d'en actualiser la liste, et non pas la transférer au Parlement. Elle estime que le Conseil fédéral est mieux en mesure de tenir cette liste à jour selon des critères objectifs. La commission précise toutefois que la commission parlementaire compétente devra être consultée sur le projet d'ordonnance conformément à l'art. 151 de la loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10). Une *minorité* (4 voix) souhaite que la liste des installations soumises à l'EIE soit établie et actualisée à l'avenir par le Parlement. Elle considère que cette liste est particulièrement importante étant donné qu'elle détermine dans quels cas le recours au sens de l'art. 55 LPE est ouvert.

Al. 2. Une minorité de la commission (3 voix) propose de préciser dans la phrase introductive de cet alinéa que le rapport doit contenir les indications *absolument* nécessaires pour l'appréciation du projet ; elle entend ainsi préciser la volonté du législateur de ne pas produire des rapports inutiles. La majorité de la commission rejette cette précision, estimant qu'il est très difficile de distinguer entre ce qui est « nécessaire » et ce qui est « absolument nécessaire ».

La commission propose par ailleurs d'abroger l'al 2 let. d. Elle estime que le rapport d'impact ne doit pas proposer des mesures réduisant les nuisances pour l'environnement au-delà des exigences de la législation. Cette disposition amène à procéder à des investigations inutiles et comporte en outre le risque d'abus en rapport avec le droit de recours des organisations. L'abrogation de cette disposition ne compromet aucunement la protection de l'environnement, parce que les mesures de protection visées à la let. b impliquent le principe de précaution (art. 1, al. 2, LPE) et le principe de proportionnalité (art. 11, al. 2, LPE). Une *minorité* (5 voix) souhaite intégrer la clause de la proportionnalité dans la let. d et entend laisser au maître d'ouvrage le soin de définir la marge de négociation supportable. Cette solution serait appliquée dans les cas où un projet ne pourrait être autorisé qu'à condition que des mesures de protection plus poussées soient prises; elle éviterait un renvoi de la demande au maître d'ouvrage et accélérerait ainsi la procédure d'autorisation.

Al. 3^{bis} Actuellement, la présentation du rapport d'impact se fait généralement en deux temps. La première étape consiste en une enquête préliminaire: le requérant détermine quelles conséquences nuisibles l'installation pourrait avoir pour l'environnement et dresse un cahier des charges pour l'établissement du rapport d'impact (art. 8, al. 1, OEIE). La deuxième étape est la rédaction du rapport d'impact à proprement parler, selon l'art. 9, al. 2, LPE. La possibilité est déjà donnée aujourd'hui de conclure le rapport d'impact au stade de l'enquête préliminaire, dans les cas où la réalisation du projet n'affecterait pas sensiblement l'environnement (art. 8, al. 2, OEIE). Le nouvel al. 3^{bis} tient compte des préoccupations fondamentales de l'auteur de l'initiative, à savoir une simplification et une rationalisation de la présentation du rapport d'impact. En inscrivant cette disposition dans la loi, on accorde plus de poids à la possibilité de terminer le rapport au stade de l'enquête préliminaire, c'est-à-dire de concentrer la procédure et de la conclure en une seule étape. Cette disposition est en outre précisée par rapport à la version figurant actuellement dans l'ordonnance. En effet, il est stipulé que l'enquête préliminaire peut également être considérée comme rapport d'impact pour des installations pouvant affecter *sensiblement* l'environnement, lorsque les effets du projet et les mesures de protection nécessaires ont déjà été totalement déterminés. L'enquête aura ainsi valeur de rapport d'impact si elle contient toutes les indications selon l'art. 9, al. 2, LPE dont les autorités ont besoin pour apprécier si le projet est conforme au droit sur la protection de l'environnement.

La commission propose d'abroger l'al. 4, comme cela est demandé dans l'initiative parlementaire. Les aspects techniques, financiers et politiques justifiant les projets publics ou les installations au bénéfice d'une concession ne devront plus à l'avenir être examinés dans le cadre de l'EIE. En revanche, les justifications nécessaires en vertu de la législation spéciale (p. ex. pour des défrichements ou des prélèvements d'eau) devront toujours être fournies dans le cadre de l'EIE.

Chapitre 3 Procédure

Les nouvelles dispositions concernant le droit de recours des organisations de protection de l'environnement nécessite une restructuration du chapitre 3 en sections. La section 1 (Protection juridique) comprend l'art. 54. La section 2 (Recours des organisations concernant des installations) comprend des articles 55 à 55c. L'article 55d constitue la section 3 (Recours des organisations concernant des organismes). Les articles 56 à 59 sont réunis dans une section 4 (Recours des autorités et des communes, expropriation, frais résultant de mesures de sécurité ou du rétablissement de l'état antérieur).

Art. 55 Organisations habilitées à recourir

Al. 1

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

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

La LPE et la LPN ne forment toutefois pas les exigences de la même façon. Ainsi, la LPE ne mentionne actuellement pas expressément l'exigence du but non lucratif. Ces différences sont supprimées pour des raisons de clarté.

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

Al. 2 et 3

Ces dispositions correspondent au droit actuel.

Al. 4

Les milieux politiques se sont souvent demandé selon quelles règles les organisations décidaient de déposer un recours. La commission a étudié en détail la question de savoir s'il faut exiger que les organisations édictent un règlement interne sur la procédure de décision en cas de recours. Les associations et fondations habilitées à recourir ayant des structures extrêmement différentes, la commission ne peut toutefois pas édicter une prescription légale uniforme sur la procédure de décision au sein des organisations. En outre, elle ne veut pas de la charge administrative supplémentaire que représentent l'examen et l'approbation de tels règlements. Elle propose en revanche une réglementation sur le fond et exige que la décision de faire recours soit prise par l'organe dirigeant de l'organisation recourante. Cela évitera que des recours soient formés alors qu'ils ne reposent pas sur une volonté interne suffisante.

Al. 5

En examinant les règlements internes existants des principales organisations de protection de l'environnement, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) a constaté que la plupart des organisations d'importance nationale structurées en sections régionales ou cantonales délèguent à ces dernières, dans leur règlement, le droit de former des oppositions. Il n'y a en revanche pas de réglementation uniforme concernant la délégation du droit de former des recours. Il faut parfois que l'un des organes de l'organisation nationale prenne une décision formelle. Dans une organisation, il suffit que la sous-organisation cantonale garantisse qu'elle prend en charge les frais de la procédure de recours pour que l'accord de l'organisation nationale soit considéré comme formellement donné. Certaines organisations habilitées à recourir ne disposent pas de sous-organisations indépendantes sur le plan juridique, d'autres n'ont pas de sous-organisations cantonales mais utilisent d'autres critères géographiques. Comme l'ont dit plusieurs cantons, les autorités apprécient en général le contact avec les sections cantonales ou intercantionales, surtout parce que ces sous-organisations connaissent mieux les conditions locales. Il faut toutefois s'en tenir au principe selon lequel le droit de recours est un droit des organisations nationales de protection de l'environnement. La solution proposée permet aux organisations de déléguer leur droit de recours aux sous-organisations cantonales ou intercantionales connaissant les conditions locales, sous réserve toutefois que le canton concerné ne prescrive pas dans son propre droit que seules les organisations nationales peuvent agir. La commission considère aussi qu'il est essentiel que seules puissent agir les sous-organisations situées sur le lieu du projet prévu et non les sous-organisations des cantons limitrophes.

Art. 55a Communication de la décision et engagement de la procédure

Les al. 1 et 2 correspondent à l'art. 55, al. 4 et 5 actuel.

Al. 3

Actuellement, dans la plupart des cas, les organisations peuvent ou doivent attendre la procédure d'autorisation de construire pour formuler leurs griefs, ce qui n'est

satisfaisant ni pour les maîtres d'ouvrage, ni pour les organisations. Lorsque d'importants moyens financiers ont déjà été investis dans la préparation d'un projet, il est souvent difficile de réaliser même des petites modifications qui peuvent être nécessaires pour garantir la conformité du projet avec le droit de l'environnement. La situation est encore plus délicate lorsqu'un maître d'ouvrage qui a investi en se fondant sur les mesures d'aménagement du territoire qui ont été arrêtées apprend, au cours d'une procédure lancée par une organisation, que les conditions posées sur lesquelles repose son projet ne correspondent pas aux exigences environnementales.

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

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 125 II 18 cons. 4 c) cc); 123 II 289 cons. 1b), le droit de recours est toujours prévu lorsqu'un plan – en général un plan d'affectation – a une portée décisionnelle, c'est-à-dire qu'il concerne concrètement les droits et les devoirs de personnes soumises au droit. Les organisations doivent aussi pouvoir utiliser ce droit de recours pour garantir l'application correcte du droit de l'environnement.

Les cantons qui ont déjà adopté ce système ont fait de bonnes expériences: les procédures ultérieures d'autorisation de construire sont considérablement allégées et les procédures ne sont pas trop nombreuses au niveau de la planification.

Al. 4

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

L'al. 5 correspond à l'art. 55, al. 6 actuel.

Art. 55b Accords entre requérants et organisations

Al. 1

Le grand public s'intéresse au contenu des accords privés passés entre les requérants et les organisations de protection de l'environnement dans des procédures litigieuses relatives à des projets soumis à l'EIE; il est indispensable de définir clairement quels sont les accords illicites. Il convient d'éviter les paiements illicites et considérés comme abusifs. Selon la commission, il faut interdire tous les accords permettant aux organisations d'acquérir une position semblable à celle des autorités. Le droit de recours ne leur accorde pas une telle fonction, mais sert uniquement à permettre l'examen par les instances de recours compétentes d'éventuelles violations du droit environnemental en vigueur. Avec la nouvelle disposition, il sera donc illicite de convenir en droit privé de garanties pour des conditions et charges de droit privé que l'autorité n'intègre pas dans une décision officielle. À l'avenir, les maîtres d'ouvrage devront se référer uniquement aux conditions fixées par les autorités et n'auraont plus

besoin de respecter des conditions supplémentaires de droit privé fixées avec les organisations pour la construction et l'exploitation de leur installation. Seront également illicites les demandes de paiement ou la réalisation de mesures qui ne sont pas prévues par le droit public ou qui ne sont pas liées au projet. On garantit ainsi que les organisations ne pourront pas émettre des prétentions qui ne reposent pas sur des bases juridiques environnementales. Des peines conventionnelles seront désormais illicites. Resteront en revanche licites les demandes de mesures de remplacement prévues par le droit, notamment sur la base de l'art. 18, al. 1er, LPN. Enfin, ne sera plus licite non plus l'indemnisation de la renonciation au recours ou d'autres comportements ayant une influence sur la procédure, car de tels paiements vont à l'encontre de l'objectif du droit de recours des organisations. Resteront licites les accords de droit privé concernant le paiement des frais de procédure, d'avocats et d'experts s'ils se situent dans les limites usuelles.

Une minorité (2 voix) propose de biffer l'al. 1 let. b. Elle craint que les instances de recours soient surchargées en raison de l'interdiction des paiements ou de la réalisation de mesures non prévues par le droit. Elle redoute également des discussions exagérées pour définir quelles mesures sont prévues par le droit et quelles mesures sont liées au projet.

Al. 2

Le comportement abusif d'une organisation ne doit pas empêcher l'élaboration ou la réalisation d'un projet. La définition de l'abus ressort de la littérature spécialisée et de la jurisprudence abondantes concernant l'art. 2 du Code civil. On peut par exemple imaginer le cas d'une organisation qui, après avoir exprimé son accord de principe concernant un projet, dépose au cours de la procédure ultérieure d'autorisation de construire un recours pour des raisons qu'elle aurait pu exposer plus tôt. Le maître d'ouvrage doit aussi pouvoir se défendre contre des exigences illicites des organisations. S'il apporte devant l'autorité de recours la preuve qu'une organisation a émis des prétentions à des prestations illicites au sens de l'al. 1 avant la décision ou pendant la procédure de recours, l'autorité n'entre pas en matière sur le recours de cette organisation. Une *minorité* (2 voix) demande que cet alinéa soit biffé. Elle considère qu'il n'est pas praticable, puisque l'autorité de recours ne peut décider d'entrer en matière que sur la base d'une appréciation sur le fond.

La commission a rejeté une proposition visant à introduire dans la LPE et la LPN une réglementation sur la procédure de conciliation qui, selon elle, risquerait de retarder davantage les procédures. Les négociations sont toujours possibles, même si elles ne sont pas mentionnées expressément dans la loi. Une minorité (3 voix) veut, dans un alinéa 2bis, non pas créer une base légale pour une nouvelle procédure de conciliation, mais seulement définir le principe de la participation obligatoire des organisations à la procédure de conciliation dans les cas où celle-ci est de toute façon prévue, que ce soit selon le nouvel art. 33b PA (RS 172.021)⁵ ou selon le droit de procédure cantonal. Si les organisations refusent de participer à la conciliation, elles perdent leur droit de recours lors d'éventuelles procédures ou étapes de

⁵ Adopté par les deux conseils dans le cadre des délibérations en cours à propos de la révision totale de l'organismatino judiciaire (BO 2003 E 870s. ; BO 2004 N 1650)

procédure ultérieures. Cette disposition se situe donc dans le prolongement des principes fixés à l'art. 55a, al. 2 à 4.

Al. 3

La commission estime qu'il faut une réglementation particulière pour définir comment les accords conclus entre les requérants et les organisations habilitées à recourir sont intégrés dans les décisions officielles. Il s'agit principalement de mettre un terme à la fonction quasiment officielle que les organisations ont assumée par le passé dans certaines procédures. Le droit public – et notamment le droit de l'environnement – doit être exécuté par les autorités compétentes et non interprété librement par les parties impliquées dans la procédure. Seules les autorités peuvent garantir l'application complète et adéquate de l'ensemble du droit applicable et réaliser correctement les pesées d'intérêts qui s'avèrent nécessaires. C'est pourquoi les résultats des accords conclus entre maîtres d'ouvrage et organisations ne peuvent être intégrés dans les décisions que s'ils sont conformes au droit fédéral. L'intégration des résultats licites dans la décision officielle a lieu au moment de la décision sur le fond.

Art. 55c Effet suspensif et suite de frais

Al. 1

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

Une minorité (2 voix) propose de retirer l'effet suspensif pour tous les projets déclarés d'intérêt public par l'autorité compétente, ce retrait ne s'appliquant toutefois pas lorsque ces projets touchent un objet reconnu d'importance nationale dans un inventaire fédéral agréé par le canton concerné.

Al. 2

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les organisations habilitées à recourir qui succombent ne doivent pas supporter les frais judiciaires (ATF 122 II 288); elles peuvent en revanche être condamnées à payer des dépens. La législation en vigueur n'exclut pas une pratique opposée. Pour mettre un terme à la pratique du Tribunal fédéral, il faut spécifier expressément que les organisations qui ont déposé un

recours et succombent doivent supporter les frais de la procédure. La commission est d'avis qu'il n'y a pas de raison que les organisations ne soient pas traitées comme des particuliers: elles doivent payer les avances de frais, les frais de justice et verser des dépens si elles succombent. Ces montants ne sont pas prohibitifs; ils permettent dans une certaine mesure d'éviter des recours dénués de chances de succès. La proposition se limite à la procédure fédérale et ne porte ainsi pas atteinte à l'autonomie cantonale. Il n'est pas nécessaire de légiférer sur l'avance de frais, qui peut être réglée selon les dispositions générales.

Une *minorité* (2 voix) demande que le Tribunal fédéral ait la possibilité de poursuivre sa pratique actuelle. Considérant que les organisations habilitées à recourir doivent avoir un but idéal et un rôle d'intérêt public, elle craint que le fait de leur faire obligatoirement supporter les frais empêcherait certaines d'entre elles de recourir pour des raisons financières.

Section 3 : Recours des organisations contre des autorisations concernant des organismes

Art. 55 d

La présente révision ne concerne pas le droit de recours des organisations contre la mise dans le commerce d'organismes pathogènes, en vigueur depuis le 1.1.2004 et introduit avec la loi sur le génie génétique du 21.3.2003 (RS 814.91). Les dispositions de l'actuel art. 55, al. 1, let. b, LPE doivent donc faire l'objet d'un article distinct.

3.2 Modification du droit en vigueur

3.2.1 Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)

Art. 12

Le commentaire concernant les modifications de l'art. 55 LPE vaut par analogie pour les modifications correspondantes de l'art. 12 LPN.

Art. 12a

Cette disposition reprend les alinéas 4 et 5 de l'article 12 actuel.

Art. 12b

Les alinéas 1 à 4 correspondent à l'article 12a actuel. Le commentaire relatif à l'art. 55a LPE (al. 3 et 4) vaut par analogie pour les alinéas 5 et 6.

Art. 12c

Le commentaire relatif à l'art. 55b LPE vaut par analogie.

Art. 12d

Le commentaire relatif à l'art. 55c LPE vaut par analogie.

3.2.2. Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700)

Art. 10, al. 2

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

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

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

4.2 Mise en œuvre

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

4.3 Autres conséquences

La révision doit en particulier contribuer à réduire les dommages économiques considérables qui résultent des ajournements de projets qui ne sont pas justifiés par

des intérêts environnementaux fondés en droit et qui résultent des dispositions légales actuelles. Elle doit ainsi renforcer la compétitivité de notre pays au niveau international.

5 Relation avec le droit européen

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

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

En vertu de la Directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, les Etats membres doivent veiller, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce que les membres du public concernés: a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un Etat membre impose une telle condition, puissent former un recours devant une instance juridictionnelle (modification de l'art. 10bis de la directive 85/337/CEE et de l'art. 15bis de la directive 96/61/CE). Ce droit appartient notamment aux organisations non gouvernementales, telles que celles qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement (art. 2 al.3 de la directive 2003/35/CE). Le délai pour l'adaptation des législations nationales est fixé au 25 juin 2005.

6 Bases constitutionnelles

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

