



Révision de l'ordonnance 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

Rapport explicatif

20 décembre 2007

1. Contexte

Pour remédier aux faiblesses du droit de recours des organisations, reconnues aussi par le Conseil fédéral, la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-E) a élaboré, à l'issue d'un examen minutieux, un projet sur l'initiative Hofmann (02.436). La CAJ-E préconisait toute une série de modifications dans le domaine du droit de recours des organisations et de l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE)¹, procédure qui y est directement liée. Les modifications apportées par la CAJ-E à la loi sur la protection de l'environnement (LPE)² et à la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN)³ ont reçu un accueil très favorable au cours de la consultation. Le Conseil fédéral s'est lui aussi félicité de ces modifications⁴. Le Conseil national a largement suivi les propositions du Conseil des États, et le projet a été voté par le Parlement le 20 décembre 2006. Les aménagements législatifs correspondants sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2007⁵.

2. Nouvelles dispositions contenues dans les lois

La révision du droit de recours des organisations porte sur les points suivants:

- Les organisations de protection de l'environnement ne peuvent plus recourir que dans les domaines du droit visés depuis dix ans au moins par leurs statuts (art. 55, al. 2, LPE et art. 12, al. 2, LPN).
- Les conditions de désignation des organisations ayant qualité pour recourir dans les domaines couverts par la LPE et la LPN sont harmonisées.
- Les éventuelles activités économiques des organisations doivent servir le but non lucratif poursuivi (art. 55, al. 1, let. b, LPE et art. 12, al. 1, let. b, LPN). Cette disposition entrera en vigueur trois ans après les autres prescriptions, à savoir le 1^{er} juillet 2010.
- Le pouvoir de recours relève désormais de la responsabilité de l'organe exécutif supérieur d'une organisation. Celui-ci ne peut autoriser ses structures locales ou régionales à recourir que dans certains cas particuliers (art. 55, al. 4 et 5, LPE et art. 12, al. 4 et 5, LPN).
- Les organisations de protection de l'environnement qui ont omis de formuler des griefs recevables dès la procédure de planification ne peuvent plus le faire dans le cadre d'une procédure ultérieure (art. 55b, al. 3, LPE et art. 12c, al. 3, LPN).

1 FF 2005 5041

2 Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01)

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

4 FF 2005 5081

5 RO 2007 2701

- Un accord conclu entre un requérant et une organisation concernant des engagements relevant du droit public a uniquement valeur de proposition à l'endroit de l'autorité compétente. Celle-ci le prend en considération dans sa décision (art. 55c, al. 1, LPE et art. 12d, al. 1, LPN).
- L'autorité de recours n'entre pas en matière sur un recours si celui-ci est abusif ou si l'organisation a émis des prétentions à des prestations illicites. Les prestations illicites sont définies dans la loi (art. 55c, al. 2 et 3, LPE et art. 12d, al. 2 et 3, LPN).
- Les travaux peuvent être entrepris avant la fin de la procédure, pour autant que l'issue de cette dernière ne puisse avoir d'incidence sur ces travaux (art. 55d, LPE et art. 12e, LPN).
- Les organisations qui succombent doivent supporter les frais de la procédure de recours auprès des autorités fédérales (art. 55e, LPE et art. 12f, LPN).

3. Dispositions légales ne nécessitant pas de transposition

Les révisions législatives votées par le Parlement le 20 décembre 2006 en matière de droit de recours des organisations sont en principe suffisamment concrètes et ne nécessitent aucune transposition dans l'ordonnance. Seule la réglementation relative à l'activité économique autorisée nécessite une concrétisation, car cette prescription est insuffisamment précisée dans la loi (art. 55, al. 1, let. b, LPE).

4. Adaptation de l'ordonnance

Conformément aux art. 55, al. 3 et 55f, al. 2, LPE, à l'art. 28, al. 2, de la loi sur le génie génétique (LGG)⁶ et à l'art 12, al. 3, LPN, les organisations de protection de l'environnement ayant qualité pour recourir sont désignées par le Conseil fédéral. Il procède à cette désignation dans l'annexe 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 (ODO)⁷. L'ODO comporte également des dispositions sur de nouvelles demandes d'obtention du droit de recours et régit le contrôle des organisations habilitées à recourir par le DETEC.

La révision doit également définir plus précisément les éléments et critères requis pour être habilité à recourir. En outre, une importance accrue doit être accordée au contrôle des organisations par le DETEC. Le but est de faire clairement apparaître que le DETEC peut à tout moment avoir accès aux documents nécessaires. L'obligation d'informer sur l'emploi du droit de recours, qui était exigée par la CAJ-E, doit également être réglementée dans l'ODO⁸.

L'adaptation de l'ODO à la numérotation modifiée des articles de la LPE et de la LPN sur le droit de recours des organisations faisant suite à l'lv. pa. Hofmann se déroule dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (ODE)⁹ sur laquelle le Conseil fédéral délibère actuellement. Lorsqu'il rendra sa décision, le Conseil fédéral intégrera également dans l'ODO le droit de recours au sens de la LGG, qui existe déjà depuis 2004 et qui n'était pas concernée par la révision liée à l'lv. pa. Hofmann.

⁶ Loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'application du génie génétique au domaine non humain (LGG, RS 814.91)

⁷ RS 814.076

⁸ FF 2005 5053

⁹ Ordonnance du 25 août 1999 sur l'utilisation d'organismes dans l'environnement (ODE, RS 814.911)

5. Les modifications article par article

5.1 Les diverses dispositions

Art. 2

Al. 2. Désormais, il est expressément spécifié que le DETEC peut avoir accès aux documents des organisations de protection de l'environnement. Cette disposition doit également permettre de vérifier plus précisément si l'activité économique de l'organisation s'insère dans le cadre autorisé.

Art. 3

Al. 3. La disposition vise à montrer que les organisations sont tenues de prouver qu'elles respectent les conditions pour être habilitées à recourir. En règle générale, ces preuves découlent des statuts et des rapports annuels des dix dernières années. Si ces documents ne suffisent pas, les organisations doivent présenter d'autres pièces justificatives (p. ex. dossier détaillé permettant de vérifier l'activité économique, liste de membres permettant d'établir la réalité d'une activité au niveau national, etc.).

Al. 4. Selon l'art. 55, al. 1, let b, LPE, les activités économiques des organisations servent un but non lucratif. Toute autre activité économique ne sera plus admise à dater du 1^{er} juillet 2010 pour l'obtention ou le maintien du droit de recours. Pour que l'activité économique serve le but non lucratif, deux conditions doivent être remplies: premièrement, le type d'activité doit correspondre au but non lucratif (une organisation se réclamant de la défense de l'environnement ne doit pas commercialiser des meubles en bois exotique non certifié). Deuxièmement, cette activité ne doit pas être prédominante par rapport aux autres activités de l'organisation (une organisation dont l'activité principale est le commerce de produits écologiques ne peut pas par ailleurs œuvrer en tant qu'organisation de protection de l'environnement habilitée à recourir).

Art. 4

Al. 1. Les organisations sont désormais obligées de tenir des statistiques sur leur activité de recours et de les rendre publiques tous les ans. Elles doivent en outre remettre ces statistiques à l'OFEV. L'objectif de cette disposition est d'accroître la transparence sur l'activité de recours des organisations. L'obligation de tenir des statistiques et de les publier correspond également à une volonté de la CAJ-E, qui précisait dans son rapport du 25 juin 2005 relatif à l'lv. pa. Hofmann, que les « organisations devront chaque année faire un rapport sur les oppositions et les recours déposés ainsi que sur l'avancement des procédures ¹⁰».

En outre, les organisations de protection de l'environnement doivent également remettre leurs rapports annuels. Ces derniers doivent faire apparaître si l'organisation concernée exerce encore une activité suffisante. Ils permettent aussi de constater si l'organisation exerce une activité économique qui ne sera plus autorisée à compter du 1^{er} juillet 2010. L'obligation du DETEC de vérifier régulièrement si les organisations remplissent toujours les conditions d'obtention du droit de recours en est ainsi facilitée.

Al. 2. La disposition régleme en détail les éléments d'information devant être fournis par les organisations. La let. a spécifie que les différents recours et oppositions doivent être précisés. L'obligation d'indiquer les communes et cantons concernés ainsi que les autorités auxquelles ont été remises l'opposition ou le recours permet par ailleurs de mettre en

¹⁰ FF 2005 5053

évidence l'utilisation « régionale » du droit de recours. La let. b permet de préciser l'issue des différentes procédures. Il est important que ces indications ne portent que sur des affaires classées. La let. c est destinée à indiquer le nombre d'accords que l'organisation a conclus. Enfin, l'organisation doit fournir des renseignements sur le nombre de cas où elle a retiré une opposition ou un recours.

Al. 3. Les organisations doivent aussi communiquer les dépenses et recettes liées à l'exercice du droit de recours. Cette disposition découle également d'une préoccupation de la CAJ-E.

Al. 4. L'établissement et la publication d'une statistique globale par l'OFEV servent également à garantir la transparence de l'exercice du droit de recours des organisations. En outre, le dialogue avec les parties intéressées (représentants des milieux économiques, des organisations de protection de l'environnement et des autorités d'exécution) doit permettre d'identifier certains problèmes posés en rapport avec l'exécution du nouveau droit et d'étudier ensemble des mesures susceptibles d'y remédier.

5.2 Modifications du droit en vigueur

Il s'agit uniquement d'adapter les éventuels renvois aux droits de recours au sens de la LPE et de la LPN figurant dans d'autres ordonnances. Seule l'ordonnance sur les sites marécageux comporte un tel renvoi.

5.3 Entrée en vigueur

Les modifications doivent entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2008. Vu que la disposition sur les activités économiques autorisées au sens de l'art. 55, al. 1, let. b, LPE n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} juillet 2010, la disposition correspondante dans l'ODO ne pourra prendre effet qu'à partir de cette date.

6. Comparaison avec le droit étranger

Pratiquement tous les États européens ainsi que la Communauté européenne connaissent un droit de recours des organisations de protection de l'environnement. En revanche, l'obligation faite aux dites organisations de fournir des statistiques détaillées sur l'exercice du droit de recours, telle qu'elle apparaît dans l'ODO, est sans équivalent à l'étranger.

7. Répercussions pour la Confédération, les cantons et autres parties concernées

Les modifications proposées n'ont aucune répercussion financière ou incidence en termes de ressources humaines sur la Confédération, les cantons et l'économie. La nouvelle obligation de tenir des statistiques entraîne une charge supplémentaire de travail pour les organisations de protection de l'environnement, mais celle-ci est somme toute relativement modérée.