



22.12.2023

Rapport explicatif concernant la modification 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 (ODO, RS 814.076)

Paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2024

Table des matières

1	Contexte.....	3
2	Grandes lignes du projet	4
3	Relation avec le droit international.....	7
4	Commentaires des différentes modifications	8
5	Conséquences	9

1 Contexte

L'année dernière, l'association Paysage Libre Suisse a demandé un examen préalable informel en vue de l'octroi du droit de recours des organisations au sens de l'art. 55 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01), de l'art. 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) et de l'art. 28 de la loi sur le génie génétique (LGG ; RS 814.91). S'appuyant sur cet examen préalable, l'association a soumis sa demande d'octroi du droit de recours des organisations.

Conférer un tel droit à cette association implique une modification 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 (ODO ; RS 814.076). Une fois désignée dans l'ODO comme étant habilitée à recourir, une organisation peut, dans les domaines visés par ses statuts, faire appel des décisions susceptibles de recours au motif qu'elles seraient contraires à la législation environnementale.

2 Grandes lignes du projet

En vertu des art. 55 LPE et 12 LPN, le Conseil fédéral peut, sur demande, conférer le droit de recours à une organisation aux conditions suivantes.

- L'organisation poursuit un but non lucratif. Les sociétés de personnes et de capitaux à but lucratif et aux activités manifestement commerciales ne remplissent pas l'exigence de non-profit, même si elles agissent dans le domaine de la protection de l'environnement.
- L'organisation se voue à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage. Une organisation de protection de l'environnement au sens de l'art. 55 LPE est considérée comme telle dès lors que, en vertu de ses statuts et selon sa pratique, elle se consacre à la protection de l'environnement ou à des buts apparentés et qu'elle est active dans ces domaines. Une organisation au sens de l'art. 12 LPN doit se vouer à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des buts apparentés, et être active dans ces domaines. Pour interpréter la notion de « protection de l'environnement », il convient de se référer à l'art. 3 de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (RS 814.011), qui énumère les domaines dont il faut tenir compte dans le cadre d'une étude de l'impact sur l'environnement. Ainsi, les dispositions de la LPE et celles concernant la protection de la nature, la protection du paysage, la protection des eaux, la conservation des forêts, la chasse, la pêche et le génie génétique comptent parmi les prescriptions sur la protection de l'environnement.
- L'organisation est active au niveau national. Est considérée comme étant active au niveau national une organisation qui possède de nombreuses sections cantonales ou qui œuvre depuis son siège central dans de nombreuses parties de la Suisse. De plus, le caractère national de l'activité doit ressortir des statuts de l'organisation. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'organisation soit active ou connue de la même manière dans tout le pays. Conformément à la pratique de la Confédération en matière d'octroi du droit de recours, l'organisation requérante doit cependant prouver qu'elle est effectivement active dans la majeure partie du pays. Autrement dit, son activité devrait se déployer au minimum dans deux régions du pays.
- L'organisation remplit ces conditions depuis dix ans sans interruption.

Pour l'association Paysage Libre Suisse, l'examen de ces conditions d'octroi du droit de recours des organisations donne le tableau suivant.

- En vertu de l'art. 1 de ses statuts, Paysage Libre Suisse est une association au sens des art. 60 ss du code civil (CC ; RS 210). Cette association se consacre à la promotion d'une politique énergétique respectueuse du paysage et de la nature pour les générations actuelles et futures. Pour atteindre ces buts, l'association vise à réunir et représenter, sur le plan national, des personnes et des organisations qui s'engagent en faveur de la protection de la nature, en particulier de la flore et de la faune, et du paysage contre les atteintes causées par l'être humain, notamment par les installations éoliennes, et coordonne leurs activités (cf. art. 2 des statuts de l'association Paysage Libre Suisse). Elle poursuit exclusivement des objectifs d'utilité publique et n'a aucun but lucratif. Par conséquent, la première exigence mentionnée ci-dessus est remplie.
- L'organisation s'appelle Paysage Libre Suisse. Les statuts ne mentionnent aucune limitation régionale. Selon le rapport annuel de 2022, l'association a été restructurée en sections. Des sections ont donc été rattachées à l'association faîtière. Elles poursuivent les mêmes buts que l'association. Elles sont organisées comme des associations autonomes au sens du CC. L'assemblée générale de l'association a la compétence d'approuver les statuts des sections. Plusieurs organisations régionales sont affiliées aux sections. Parmi les organisations membres figurent les sections régionales (Vaud,

Berne-Jura-Neuchâtel, Fribourg, Thurgovie, Argovie et Lucerne, Saint-Gall, Zurich), ainsi que 33 associations locales et 28 membres individuels. L'association Paysage Libre Suisse compte 45 organisations membres issues de toute la Suisse, qui représentent plus de 5000 personnes. Par conséquent, il s'agit d'une organisation active au niveau national.

- L'association a été fondée en 2011. Ses statuts ont été adaptés à plusieurs reprises. L'association vise en particulier à protéger les paysages naturels et culturels des atteintes dues à la construction d'infrastructures liées à la production industrielle d'énergie, en particulier éolienne, à condition qu'une pesée des intérêts correctement effectuée révèle que ces atteintes ne sont pas justifiées. Elle s'engage en outre en faveur de la conservation de la biodiversité et de la nature, afin de maintenir les bases nécessaires à l'existence des êtres humains et des espèces animales. Par ailleurs, elle vise à préserver la qualité de vie de l'être humain dans son environnement proche. De plus, elle œuvre en faveur de la promotion d'un approvisionnement énergétique sûr et respectueux de l'environnement. Enfin, l'association Paysage Libre Suisse a pour objectif de réunir et représenter les personnes et les organisations qui s'engagent pour la préservation des zones du pays menacées par les atteintes à la nature et au paysage dues à la construction d'infrastructures liées à la production industrielle d'énergie, en particulier éolienne. Pour atteindre ces buts, l'association vise à réunir et représenter, sur le plan national, des personnes et des organisations qui s'engagent en faveur de la protection de la nature, en particulier de la flore et de la faune, et du paysage contre les atteintes causées par l'être humain, notamment par les installations éoliennes, et coordonne leurs activités. L'association publie en outre régulièrement des communiqués sur des thématiques d'importance nationale concernant l'énergie éolienne. Elle estime que, grâce à cette présence médiatique, les grands groupes de médias la considèrent comme une interlocutrice compétente, comme cela a été plusieurs fois le cas dans le cadre de contributions critiques sur le thème des éoliennes. L'association participe par ailleurs à différentes procédures de consultation ayant trait aux buts qu'elle poursuit. Elle a par exemple pris position sur les révisions de la loi et de l'ordonnance sur l'énergie ainsi que sur celle de la loi sur l'aménagement du territoire. De plus, elle publie une collection de fiches sur la protection de la biodiversité, du climat et de la santé. En 2018, l'association a développé le programme informatique « Eol-C4D », qui permet de visualiser de manière réaliste les projets de parcs éoliens prévus en Suisse. Selon elle, ce programme apporte une contribution importante pour le travail avec les médias, le lobbying et le travail juridique de l'association et de ses associations affiliées.
- La LPN a notamment pour but de ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays, et de promouvoir leur conservation et leur entretien (art. 1, let. a, LPN). Elle vise en outre à protéger la faune et la flore indigènes, ainsi que leur diversité biologique et leur habitat naturel (art. 1, let. d, LPN). Les autorités, services, instituts et établissements fédéraux ainsi que les cantons doivent, dans l'accomplissement des tâches de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN, prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité (cf. art. 3, al. 1, LPN). Ainsi, les atteintes dues aux éoliennes doivent être prises en considération lors d'une pesée des intérêts au sens de la LPN. Étant donné que, comme mentionné ci-dessus, l'association vise notamment à protéger les paysages naturels et culturels des atteintes dues à la construction d'infrastructures liées à la production industrielle d'énergie, en particulier éolienne, elle poursuit un intérêt conforme au sens et au but de la LPN.

- En vertu de son art. 1, al. 1, la LPE a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol. Comme mentionné ci-dessus, l'association Paysage Libre Suisse s'engage notamment en faveur de la conservation de la biodiversité et de la nature, afin de maintenir les bases nécessaires à l'existence des êtres humains et des espèces animales. Elle poursuit ainsi un but conforme au sens et au but de la LPE. Ses statuts et ses activités permettent de la considérer comme une organisation de protection de l'environnement.
- L'association Paysage Libre Suisse a été fondée le 7 mars 2011. Elle succède à l'Association suisse paysage sans éoliennes qui, elle, a été fondée le 15 janvier 2004. Selon les rapports annuels de ces dix dernières années, qui ont été remis à l'Office fédéral de l'environnement, l'association s'est engagée en faveur de la protection du paysage au moins durant cette décennie. Au cours des dix dernières années, elle a rempli ces conditions sans interruption.

Ainsi, l'association Paysage Libre Suisse satisfait à l'ensemble des conditions requises par l'art. 55 LPE et l'art. 12 LPN pour se voir conférer le droit de recours des organisations habilitées à recourir. Elle doit donc être incluse dans la liste des organisations habilitées à recourir (annexe ODO).

3 Relation avec le droit international

Le 25 juin 1998, l'Union européenne a signé la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus) et en est devenue partie en 2005. Cette convention garantit notamment l'accès du public à la justice en matière d'environnement. La Suisse a ratifié cette convention le 3 mars 2014. Le texte est entré en vigueur dans le pays le 1^{er} juin 2014.

Cette modification d'ordonnance est compatible avec le droit européen.

4 Commentaires des différentes modifications

L'annexe ODO contient une liste des organisations habilitées à recourir conformément à la LPE, à la LGG ou à la LPN. L'octroi du droit de recourir à Paysage Libre Suisse nécessite de modifier cette annexe. Cette association sera désormais mentionnée à l'annexe, ch. 8, ODO.

5 Conséquences

L'octroi du droit de recours des organisations à Paysage Libre Suisse permet à cette dernière de faire usage des voies de droit contre des projets de construction d'installations éoliennes qui, selon elle, ne respecteraient pas les exigences de protection de l'environnement ou de protection de la nature et du paysage. Cela peut freiner le développement des énergies renouvelables. Le projet de révision n'a aucune conséquence pour la Confédération, les cantons ou l'économie, ni sur le plan financier ni du point de vue des ressources humaines.