



19.409

Initiative parlementaire
Droit de recours des organisations. David contre Goliath
Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

du 22 janvier 2024

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

Le 22 janvier 2024

Pour la commission :

Le président, Christian Imark

Condensé

Les organisations de protection de l'environnement habilitées peuvent s'appuyer sur la loi sur la protection de l'environnement et la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) pour recourir contre certains projets lorsqu'elles estiment qu'ils violent le droit fédéral environnemental. Elles peuvent ainsi faire juger par un tribunal si un projet respecte ou non les dispositions légales. Le 30 novembre 2008, le peuple suisse a rejeté à 66 % une initiative populaire fédérale lancée contre le droit de recours des organisations.

Pour les projets de construction de logements de moindre importance, il n'est toutefois pas justifié, dans certains cas, que les organisations environnementales puissent faire valoir un recours au sens de l'art. 12 LPN. Les citoyens souhaitant réaliser un tel projet en zone à bâtir ne devraient en effet plus encourir le risque d'un recours d'organisations. Dans ce domaine, le droit de recours doit donc être limité aux cas de projets en zones particulièrement sensibles (p. ex. dans les centres de village placés sous protection ou dans les biotopes délimités en tant que tels).

Rapport

1 Contexte

Le 14 mars 2019, le conseiller national Philipp Matthias Bregy a déposé l'initiative parlementaire 19.409 « Droit de recours des organisations. David contre Goliath », demandant que la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage¹ (LPN) soit modifiée de manière à restreindre le droit de recours des organisations prévu à l'art. 12 LPN lorsqu'il s'agit de projets de moindre importance en zone à bâtir.

Dans le cadre de la procédure d'examen préalable applicable aux initiatives parlementaires (art. 109, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement² [LParl]), la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a donné suite à l'initiative le 10 août 2020, par 13 voix contre 10 et 1 abstention. La commission parallèle du Conseil des États s'est ralliée à cette décision le 16 octobre 2020, par 8 voix contre 4. La CEATE-N a ensuite élaboré un avant-projet, qu'elle a adopté le 28 mars 2023 par 13 voix contre 9 et 1 abstention, puis envoyé en consultation.

La commission a évalué les résultats de la procédure de consultation lors de sa séance du 22 janvier 2024 et souligné la nécessité de continuer ses travaux législatifs. Constatant que les participants à la procédure de consultation se sont exprimés essentiellement sur les dispositions et les minorités proposées, sans avancer des modifications majeures, la commission a adopté, par 14 voix contre 8 et 1 abstention, son projet sans y apporter de modification.

2 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le droit de recours des organisations environnementales existe depuis 1967. Il a fait son apparition dans la LPN avant d'être inscrit dans la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement³ (LPE) en 1983. Les organisations de protection de l'environnement habilitées⁴ peuvent recourir contre certains projets des cantons ou de la Confédération lorsqu'elles estiment qu'ils violent le droit fédéral environnemental. Elles peuvent ainsi faire juger par un tribunal si un projet respecte ou non les dispositions légales. Le 30 novembre 2008, le peuple suisse a rejeté à 66 % une initiative populaire fédérale lancée contre le droit de recours des organisations.

1 RS 451

2 RS 171.10

3 RS 814.01

4 Pour qu'une organisation environnementale ait qualité pour recourir au sens de l'art. 55 LPE ou de l'art. 12 LPN, elle doit, depuis dix ans au moins, être active au niveau national et se vouer à la protection de l'environnement, c'est-à-dire à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables. Elle doit poursuivre un but non lucratif, y compris dans le cadre de ses éventuelles activités économiques. Le Conseil fédéral désigne ces organisations.

Dans le domaine de la LPE, le droit de recours ne s'applique qu'aux projets devant faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement (cf. art. 55 ss LPE). Il est ainsi garanti que les projets pouvant faire l'objet d'un recours par des organisations présentent une certaine taille.

Dans le domaine de la LPN, le droit de recours des organisations porte sur les décisions rendues dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération et qui présentent un lien avec la protection de la nature et du paysage. Les cantons accomplissent des tâches de la Confédération notamment lorsqu'ils édictent des autorisations relevant du droit fédéral de l'environnement (p. ex. autorisation de défricher en vertu de la loi sur les forêts). On peut parler également de tâches de la Confédération lorsque les cantons appliquent, dans le cadre de décisions, des dispositions du droit fédéral pour lesquelles la Confédération dispose d'une compétence globale et dont la mise en œuvre a des effets sur l'environnement (p. ex. réglementations relatives à la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires⁵ [LRS]).

Ainsi, les organisations environnementales pourraient également faire recours contre des projets de moindre importance en se fondant sur l'art. 12 LPN. Il se pourrait donc que le citoyen doive faire face à un recours d'organisations environnementales lorsqu'il réalise un petit ou moyen projet tel qu'un bâtiment de logement. La possibilité que des organisations environnementales puissent faire recours contre un projet de maison individuelle constitue un déséquilibre qu'il s'agit de corriger. À l'avenir, les organisations environnementales ne devraient plus disposer du droit de recours contre ce type de projets (abstraction faite des projets prévus en zones particulièrement sensibles).

3 Résultats de la procédure de consultation

La procédure de consultation, qui s'est déroulée du 11 avril au 11 juillet 2023, a permis aux cantons et aux milieux intéressés de prendre position sur l'avant-projet. Les avis exprimés sont très partagés, avec 34 participants qui ont approuvé la proposition de modification de loi, et 34 participants qui l'ont rejetée. Une majorité des cantons (14) s'est dite favorable à l'avant-projet, en invoquant la nécessité d'agir tout en soulignant que le droit de recours est garanti pour les sites sensibles. Le texte de loi proposé a néanmoins recueilli l'avis négatif d'une minorité de 10 cantons, selon lesquels le faible nombre de recours ne justifie pas cette modification de loi, dont l'application pourrait créer une insécurité juridique. Les partis politiques sont aussi partagés, avec l'UDC, le PLR et le Centre qui accueillent favorablement le projet, tandis que les Verts et le PS le rejettent. Les associations favorables au projet ont salué les dispositions proposées en les jugeant équilibrées, certaines d'entre elles proposant une augmentation de la surface de référence au-delà des 400 m². A l'inverse, une partie des opposants ont critiqué le choix de la surface de plancher comme mesure de référence, s'agissant à leur avis d'un paramètre imprécis et arbitraire, ainsi que facilement contournable. En dernier lieu, une majorité des opposants au projet favorisent un soutien aux minorités à l'alinéa 1^{bis}, phrase

⁵ RS 702

introductive, ainsi qu'à la lettre c et d, dans l'hypothèse où la modification de loi devait être adoptée.

4 Présentation du projet

4.1 La nouvelle réglementation proposée

Le projet prévoit, à l'art. 12, al. 1^{bis}, LPN, que le droit de recourir contre les projets de construction en zone à bâtir de logements d'une surface de plancher⁶ de moins de 400 m², conféré aux organisations en vertu des art. 12 ss LPN, soit en principe supprimé. Dans le cas où un tel projet est prévu en zone sensible cependant, le droit de recours doit rester intact. Il s'agit là concrètement de projets devant être réalisés dans les centres protégés de localités ainsi qu'à proximité immédiate de sites historiques ou de monuments culturels. Le droit de recours doit également rester applicable en cas de projets prévus dans des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale ou dans l'espace réservé aux eaux. S'agissant de projets à réaliser en dehors des zones à bâtir, il n'est pas prévu de restreindre le droit de recours des organisations.

4.2 Propositions de minorité

Une première minorité propose de ne pas entrer en matière, car elle estime que la nouvelle réglementation demandée va à l'encontre de la protection de la nature et du patrimoine. À ses yeux, le droit de recours des organisations permet de renforcer la protection des sites et des paysages ainsi que la mise en œuvre du droit de l'environnement, et considère dès lors qu'il ne devrait subir aucune restriction.

Une deuxième minorité demande que le droit des organisations de recourir contre des projets de construction de logements ne soit supprimé que pour les cas où la surface de plancher est inférieure à 250 m² (au lieu de 400 m²). Une troisième minorité exige en outre que ce droit de recours reste intact également en ce qui concerne les projets à réaliser en zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassé (art. 12, al. 1^{bis}, let. c, LPN). Enfin, une quatrième minorité propose de renoncer à limiter le droit de recours pour les constructions de logements soumises à la LRS (art. 12, al. 1^{bis}, let. d, LPN).

⁶ La surface de plancher se calcule selon la norme SIA 416 (2003 ; SN 504 416). Simple à calculer, clairement définie et utilisée à l'échelon national, la surface de plancher est préférable à la surface brute au sol qui varie en fonction des cantons. La surface de plancher est égale à la somme des surfaces correspondant aux espaces accessibles fermés de toute part, y compris la surface de construction. Les surfaces de plancher externes comme les balcons ou les terrasses ne sont donc pas incluses.

5 Commentaire des dispositions

5.1 Art. 12, al. 1^{bis} et art. 25e, LPN

Art. 12, al. 1^{bis}, phrase introductive

Le principe exprimé à l'al. 1^{bis} (phrase introductive) veut que le droit de recours des organisations en vertu de l'art. 12 LPN soit supprimé s'agissant des projets de construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 400 m².

Art. 12, al. 1^{bis}, let. a

Le droit doit rester intact en ce qui concerne les projets de construction de logements ayant un impact sur des sites construits d'importance, des sites historiques ou des monuments culturels. Concernant la dérogation pour les sites construits d'importance, il convient de mentionner en premier lieu les sites construits d'importance nationale, qui sont inscrits à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS ; cf. ordonnance du 13 novembre 2019 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse⁷). Il est indiqué de limiter cette dérogation aux parties des sites construits auxquelles a été attribué l'objectif de sauvegarde A, soit l'objectif le plus élevé⁸. Au niveau des cantons et des communes, les sites construits d'importance sont souvent protégés au moyen de zones à protéger cantonales et communales au sens de l'art. 17, al. 1, let. c, de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire⁹ (LAT). Des zones de protection de ce type sont également édictées par les cantons ou les communes pour préserver les sites historiques (zones archéologiques protégées), les monuments naturels et culturels. Les cantons et les communes peuvent aussi assurer la protection de ces objets en édictant des décisions ou en concluant des contrats. Les décisions relatives aux projets de construction de logements peuvent concerner ces objets directement (p. ex. dans le cadre d'un projet de transformation) ou indirectement en affectant l'environnement immédiat (p. ex. en cas d'agrandissement).

Le Conseil fédéral définira les objets d'importance nationale et cantonale dans une ordonnance, par analogie avec l'art. 32b de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire¹⁰ concernant les installations solaires sur des monuments culturels. Les effets d'un projet sont considérés comme notables

⁷ RS 451.12

⁸ Voir les directives du 1^{er} janvier 2020 concernant l'ISOS (DISOS). L'ISOS est en cours de révision. Les relevés effectués selon la méthode initiale d'inventaire de l'ISOS sont actuellement tout aussi valables que ceux effectués selon la méthode utilisée à partir du 1^{er} janvier 2017. La nouvelle méthode repose sur les mêmes principes et les mêmes règles de base que la méthode initiale, et ne présente que des différences mineures touchant à la classification et à la terminologie (voir la clé de concordance en annexe des DISOS). Le droit de recours doit être intégralement maintenu pour ce qui est des parties des sites présentant un objectif de sauvegarde A selon la nouvelle méthode ou un objectif de sauvegarde A et a, selon la méthode initiale.

⁹ RS 700

¹⁰ RS 700.1

lorsqu'ils portent atteinte aux objectifs de protection fixés pour les sites historiques ou les monuments culturels concernés.

Art. 12, al. 1^{bis}, let. b

Dans le cadre de projets prévus en zone à bâtir se recoupant pleinement ou en partie avec des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale, il existe un intérêt accru à la protection de la nature. Cela justifie le maintien du droit de recours des organisations en vertu de l'art. 12 LPN dans ces cas.

L'espace réservé aux eaux, qui doit être défini par les cantons sur la base de l'art. 36a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux¹¹, se recoupe lui aussi parfois avec la zone à bâtir. Les projets de construction d'intérêt privé n'y sont autorisés que dans des situations exceptionnelles, par exemple en cas d'installations conformes à l'affectation de la zone dans les zones densément bâties, et qu'après une pesée des intérêts (art. 41c, al. 1, de l'ordonnance 28 octobre 1998 du sur la protection des eaux¹²). Compte tenu des intérêts publics attachés à l'espace réservé aux eaux, le droit de recours des organisations doit rester intact dans ces cas.

Art. 25e Disposition transitoire relative à la modification du [date]

Les procédures dans le cadre desquelles l'autorité compétente en matière d'autorisation a traité la demande de permis de construire avant l'entrée en vigueur de la présente modification sont menées à bien selon le droit actuel. Les demandes de permis de construire en suspens, c'est-à-dire pour lesquelles l'autorité compétente en matière d'autorisation n'a pas encore pris de décision au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification, seront traitées selon les nouvelles dispositions.

5.2 Propositions de minorité : art. 12, al. 1^{bis} LPN

Art. 12, al. 1^{bis}, phrase introductive

Selon une minorité, le droit conféré aux organisations en vertu de l'art. 12, al. 1^{bis}, LPN de recourir contre des projets de construction en zone à bâtir ne doit être supprimé que pour les logements d'une surface de plancher de moins de 250 m².

Art. 12, al. 1^{bis}, let. c

Si un projet de construction en zone à bâtir est situé dans un secteur qui semble se prêter au déclassement eu égard à l'art. 15 LAT, il est probable qu'une vérification du plan d'affectation correspondant soit nécessaire. Par conséquent, la minorité est d'avis que les organisations devraient dans de tels cas conserver leur droit de recours.

¹¹ RS 814.20

¹² RS 814.201

Art. 12, al. 1^{bis}, let. d

Une autre minorité propose que le droit de recours des organisations soit maintenu pour les projets de construction de logements soumis à la LRS. Est un logement au sens de la LRS un ensemble de locaux qui remplit les critères énumérés à l'art. 2, al. 1, LRS : être propre à un usage d'habitation (let. a) ; former une unité de construction (let. b) ; disposer d'un accès soit depuis l'extérieur, soit depuis un espace commun à plusieurs logements à l'intérieur du bâtiment (let. c) ; être équipé d'une installation de cuisine (let. d) ; ne pas constituer un bien meuble (let. e). Dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %, le recours des organisations est recevable contre toute décision relative à un projet de construction ou de modification d'un logement satisfaisant à la définition de l'art. 2, al. 1, LRS. Il n'est pas déterminant à cet égard qu'il s'agisse d'une résidence principale au sens de l'art. 2, al. 2, d'un logement assimilé à une résidence principale au sens de l'art. 2, al. 3, d'un logement affecté à l'hébergement touristique au sens de l'art. 7, al. 1, let. b, en lien avec l'al. 2, let. a ou b, d'un logement en relation avec un établissement d'hébergement organisé au sens de l'art. 8, d'un nouveau logement dans un bâtiment protégé au sens de l'art. 9 ou encore d'un logement créé selon l'ancien droit au sens de l'art. 10.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet d'acte concerne les projets pour lesquels la compétence d'autorisation appartient aux cantons ou aux communes. Il n'a aucune conséquence pour la Confédération.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet d'acte prévoit de ne plus soumettre les projets de construction de logements de taille moyenne ou inférieure au droit de recours des organisations. Les conséquences pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne devraient rester minimales.

6.3 Conséquences économiques

Le projet n'a guère de conséquences pour l'économie.

6.4 Conséquences pour l'environnement

Certains projets (construction de logements) ne seront plus soumis au droit de recours des organisations. L'impact sur l'environnement qui pourrait en résulter est tolérable.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

La restriction prévue du droit de recours des organisations est conforme à l'art. 78 de la Constitution¹³ (Cst.).

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La restriction du droit de recours des organisations prévue par le projet d'acte n'a d'incidence sur aucun engagement international pris par la Suisse.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet comprend d'importantes dispositions qui fixent des règles de droit. En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., ces dispositions doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. L'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit (art. 22, al. 1, LParl). Le présent projet de révision de la LPN suit une procédure législative ordinaire.

7.4 Frein aux dépenses

Il n'y a pas lieu de prévoir de conséquences sur les dépenses des pouvoirs publics, ni donc de débattre d'une soumission au frein aux dépenses.

7.5 Conformité aux principes de la loi sur les subventions

Le projet d'acte ne prévoit pas de subventions.

7.6 Délégation de compétences législatives

Seule la modification de l'art. 12, al. 1^{bis}, let. a, LPN requiert des dispositions d'exécution de la part du Conseil fédéral. Ces dispositions reposent sur la

¹³ RS 101

prescription générale de l’art. 26 LPN, selon laquelle le Conseil fédéral édicte les dispositions d’exécution nécessaires. Le projet d’acte ne prévoit aucune délégation spécifique de compétences législatives.

7.7 Protection des données

Aucun traitement des données au sens de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données¹⁴ qui pose la question de la protection de la personnalité et des droits fondamentaux des personnes n’est nécessaire.

¹⁴ RS 235.1