

economiesuisse
Case postale
8032 Zurich

Lausanne, le 31 janvier 2005
S:\COMMUN\POLITIQUE\Position\2004\POL0495.DOC
JUG/fkr

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

Mesdames, Messieurs,

Votre courrier du 22 décembre 2004 concernant le dossier cité en titre nous est bien parvenu et nous vous remercions de nous consulter à ce propos.

Remarques générales

Nous estimons qu'il est temps de se pencher sérieusement sur la possibilité très large de recours des associations écologiques. Rappelons que ce droit de recours n'a pas fait l'objet d'une véritable révision depuis son instauration, il y a près de vingt ans. Depuis, ce droit de recours a vieilli et exige une révision fondamentale. Il paraît clair qu'il y a lieu, à tout le moins, de simplifier et de mieux coordonner les procédures qui sont susceptibles de retarder considérablement les projets de construction.

Dans ce domaine, l'asymétrie entre la quasi-absence de risques financiers pour le recourant et l'importance énorme des enjeux pour les promoteurs n'est plus acceptable. Il faut ajouter à cela la structure complexe du droit de l'environnement qui fait la part belle aux procédures d'exécution formelles et bureaucratiques. C'est pourquoi, en fin de parcours, les répercussions concrètes d'interventions relevant de la politique de l'environnement ne sont plus obligatoirement conformes aux objectifs directeurs de la protection de l'environnement.

Les coûts économiques résultant de projets retardés et entravés excèdent fréquemment le cadre des frais supplémentaires en matière de planification et d'étude de projet. Une réalisation avortée ou un usage retardé induisent des pertes d'opportunité qui sont certes difficilement chiffrables avec précision, mais dont l'importance peut être considérable. S'agissant d'investissements d'envergure dans l'espace économique de la Suisse, les perturbations potentielles générées par le droit de recours des associations induisent un climat dissuasif national poussant les développeurs de projets et les investisseurs internationaux à rechercher préventivement pour leurs projets des implantations alternatives qui sont hors d'atteinte des possibilités d'intervention des associations par voie de recours.

De plus, en raison des importants préjudices potentiels que recèlent les obstructions provoquées par le droit de recours exercé par les associations, il devient, dans maintes situations, pratiquement possible de forcer le consentement des responsables de projets, voire de bénéficier d'avantages financiers, pour le recourant lui-même ou les causes qu'il défend. Il est donc important dans le cadre des réflexions sur le droit de recours des associations, de prendre en compte les effets sur la société et l'économie, notamment en terme d'emplois, en plus des aspects purement légaux.

Plusieurs gros projets d'investissements ont été ou sont toujours bloqués par des recours et des requêtes qui émanent d'organisations ayant droit de recours. Le très médiatique exemple du stade de Zurich, qui ne pourra pas être réalisé à temps pour le championnat d'Europe de football 2008, n'est qu'un cas parmi tant d'autres. Récemment, la chaîne d'ameublement Ikea, en réaction à des procédures de recours de l'ATE, a annoncé qu'elle envisageait de transférer à l'étranger des investissements qu'elle prévoyait de faire en Suisse. Ces différents exemples montrent l'effet négatif du droit de recours et des incertitudes en matière de droit et de planification qui pèsent sur la croissance économique de la Suisse.

Nous estimons toutefois qu'une suppression totale du droit de recours des associations n'est malheureusement pas dans le domaine du « politiquement réalisable », comme l'ont montré les nombreuses tentatives avortées devant le parlement. Les modalités du droit de recours des associations doivent en revanche être modifiées en profondeur en réduisant le nombre d'organes appelés à traiter les recours. Il est également nécessaire de créer la transparence au sujet des procédures de décision applicables au sein des associations et de s'assurer de leur légitimité démocratique.

Les modifications proposées dans les documents mis en consultation de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et de la loi sur la protection de la nature (LPN) vont certes dans le bon sens, mais ne corrige que partiellement les graves lacunes de la législation actuelle et les nombreux problèmes relevés ci-dessus.

La CVCI estime qu'il convient notamment de s'inspirer des solutions esquissées par Avenir suisse qui vont dans la bonne direction. Les modifications suivantes doivent être apportées :

- L'habilitation autorisant à former des recours doit être attribuée à un nombre réduit d'organisations, éventuellement dans le cadre d'un processus de rotation.
- Par ailleurs, il s'agit de mettre en place une obligation de justification répondant à des règles minimales préétablies qui seraient la condition afférente à la légitimation d'un recours associatif.
- Il convient d'imposer l'existence d'une volonté démocratique, documentée et interne de former des recours en tant que critère pour l'habilitation à formuler des recours.
- Il doit être possible, en cas d'abus notoire, de retirer le droit de recours à une association, soit pour un certain temps, soit à tout jamais.
- Des possibilités de sanctions matérielles doivent également exercer une influence réelle sur les comportements des associations. Il s'agit de rétablir une véritable symétrie des risques ; les sanctions devraient être fixées en fonction des coûts économiques engendrés par le recours et des moyens de l'association recourante (moyens qui sont, faut-il le rappeler, souvent considérables). Il s'agit également d'exiger la constitution d'une caution adéquate, l'indemnisation des développeurs de projets en cas de rejet du recours ou la condamnation au paiement des frais d'instance en cas de recours abusif.

- Il faut raccourcir les délais de traitement et durcir les conditions d'octroi de l'effet suspensif pour que les associations ayant déposé un recours ne puissent plus pousser les investisseurs et leur projet dans une impasse en jouant sur le facteur temps.

Les recommandations pour la négociation de projet soumis au droit de recours des associations sont également une piste intéressante bien qu'en soi largement insuffisante. Il paraît notamment important d'impliquer très tôt dans le projet tous les acteurs (requérant, autorité compétente, particuliers et organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir). Si, après la mise en place de ce « code d'honneur », les négociations prévues par ce dernier devaient devenir la norme, il conviendrait de restreindre par compensation les autres moyens d'opposition, par exemple, en établissant une règle selon laquelle il n'y aurait pas de code de négociation sans renonciation expresse à des auditions en justice, des initiatives ou des recours ultérieurs.

Remarques particulières

Cf. questionnaire annexé.

Conclusion

Il convient de préciser le droit de recours des organisations de protection de l'environnement afin de mettre un frein à l'extension insidieuse de ce droit. Les propositions de modifications législatives faisant l'objet de cette consultation vont certes dans la bonne direction, mais sont clairement insuffisante pour régler les nombreux problèmes soulevés par la législation actuelle. Pour réellement limiter les recours formulés par les associations, il convient d'imposer des critères de légitimation plus sévères et des possibilités de sanction en phase avec les moyens de l'association.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces lignes, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

Guy-Philippe Bolay
Directeur adjoint

Julien Guex
Sous-directeur

Annexe ment.