

Le droit de recours des associations de protection des sites [dossier]

Autor(en): **Imholz, Robert / Kläusli, Bruno / Schmid, Christian**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **75 (1980)**

Heft 5-fr: **Droit de recours : faits et opinions**

PDF erstellt am: **15.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-174898>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Introduction

Nous nous en apercevons tous les jours: notre pays est de plus en plus «bétonné». De magnifiques paysages perdent leur charme. L'ordre naturel est compromis. Villes et villages s'enlaidissent, deviennent inhabitables; des témoins uniques du passé sont sacrifiés à des intérêts momentanés ou à des préoccupations de rendement. Bref, le cadre de vie des hommes est menacé. Nous en avons conscience et en parlons beaucoup; mais que faisons-nous là-contre?

Jusqu'à présent, le phénomène s'est accompli pour une large part en contradiction avec le droit positif. Il existe sur le plan communal, cantonal et fédéral de nombreuses dispositions juridiques, souvent depuis des décennies, visant la protection de la nature et l'environnement bâti. Presque tous les cantons ont des lois ou arrêtés qui obligent à prendre ces valeurs en considération, qui prévoient des mesures pour leur protection, et en vertu desquels les autorités sont tenues de les ménager dans l'accomplissement de leurs tâches.

Bien entendu, l'ordre juridique ne peut avoir pour seule fin de conserver et protéger; il doit aussi permettre la nouveauté, favoriser l'évolution et rester ouvert à ce qu'elle a de meilleur. Car tout ce qui est ancien n'a pas forcément de la valeur! Cependant, notre environnement montre avec une clarté brutale à quel point les prescriptions en faveur de la nature, du paysage et des sites construits ont été transgressées au nom d'un prétendu progrès, et continuent à l'être. Dès lors, la protection de la nature et du patrimoine est aujourd'hui, dans une large mesure, une question d'application correcte du droit en vigueur. Et le droit de recours des associations à but idéal s'avère ici comme étant une arme indispensable. C'est à lui que sont consacrées les pages qui suivent.

La rédaction

Le droit de recours des associations de protection des sites

Une arme contre l'inapplication des lois

Ces derniers temps, le droit de recours des ligues pour la protection de la nature et du patrimoine a fait parler de lui ici et là. Les uns en font une arme secrète de protection de l'environnement, les autres l'ont en exécration. Ici on voudrait l'introduire, là l'étendre, ailleurs encore lui rogner les ailes ou même le supprimer. Dans beaucoup de milieux, on se fait de ce droit de recours une idée erronée et l'on attend des miracles des organisations à but idéal. Qu'en est-il en fait?

En 1966, un droit de recours a été attribué aux ligues de protection des sites par l'article 12 de la *loi fédérale sur la protection de la nature et du patrimoine*, et ce droit figure aussi dans le projet de la nouvelle loi sur la protection de l'environnement. A l'origine de cette innovation, il y a eu le fait que la protection de la nature, des paysages, des monuments et des ensembles architecturaux restait souvent bien en deçà, dans l'application du droit, de la protection prévue par la législation. A ce défaut d'application, le législateur a voulu remédier en permettant aux ligues intéressées d'assurer, par voie de recours si nécessaire, une juste prise en considération de la protection de sites. Au printemps 1980 a paru, sous le titre «*Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht*», une remarquable étude de M. Enrico Riva, Dr en droit (Ed. Stämpfli & Cie S.A., Berne) que nous présentons ci-après de façon détaillée, en raison des nombreux problèmes qui y sont analysés. Ce commentaire est dû à la plume de M. Robert Imholz, Dr en droit, ancien président du «Heimatschutz» de la ville de Zurich, et il a paru le 11 juillet 1980 dans la *Neue Zürcher Zeitung*.

Faiblesse constitutionnelle de l'administration

Dans son étude, M.Riva montre comment la protection de la nature et du patrimoine, par exemple en cas de permis de construction, d'autorisation de défricher ou d'octroi de dérogations, est souvent négligée lorsqu'on pèse les intérêts en présence. Il cite à ce propos les faiblesses de l'ordre juridique, truffé de nombreuses notions incertaines. Que signifient en effet, concrètement, des phrases comme «les objets à protéger doivent être ménagés», ou «il faut tenir compte dans une mesure convenable de la protection de la nature et du patrimoine»?

L'auteur insiste aussi sur la *faiblesse constitutionnelle de l'administration*, en tant qu'unique défen-

seur de la protection des sites, qui doit veiller aussi sur d'autres intérêts publics et est dès lors exposée à diverses pressions politiques. Comme cause principale du défaut d'application des lois dans ce domaine, M.Riva signale cependant *l'absence d'une protection juridique suffisante*: tout particulier peut, lorsqu'il s'estime lésé dans ses intérêts par l'administration, se défendre par un recours; mais lorsque l'intérêt public est lésé par cette même administration, personne ne peut réagir par voie de recours, car il appartient aux seules autorités de défendre l'intérêt public. Cette lacune de la protection juridique ne peut être comblée, dans le domaine de la défense des sites, que par le *droit de recours des organisations intéressées*. Alors qu'on ne peut rien changer à la faiblesse constitutionnelle du droit et de l'administration, estime M. Riva, il s'offre une possibilité de pallier le manque de protection juridique par une amélioration. Celle-ci consiste en l'octroi du droit de recours aux associations de protection des sites, qui permet aux autorités judiciaires d'examiner si l'intérêt public a été pris en considération dans toute la mesure conforme au droit. Car ce qui va de soi lorsque sont en cause des intérêts privés et subjectifs est légitime aussi quand il s'agit d'intérêts publics qui, de par leur caractère idéaliste, semblent de peu de poids.

L'Etat administratif moderne charge les autorités qui appliquent le droit, sous forme de prescriptions générales, de la prise en compte de l'intérêt public en matière de protection des sites dans l'accomplissement de leurs tâches propres. Ainsi la *Constitution fédérale* (par exemple articles 22 quater et 24 sexies), des *lois fédérales* (par exemple la loi sur l'aménagement du territoire, la loi sur les routes nationales), de même que les *lois cantonales sur les routes et les constructions* prévoient qu'il faut «tenir compte dans une mesure convenable de la protection de la nature et du patrimoine», que «les objets à protéger doivent être ménagés», que les constructions doivent s'intégrer dans le site «de manière satisfaisante», etc. Avec des prescriptions

aussi générales, le législateur laisse aux autorités compétentes une *grande marge d'appréciation* pour faire la balance entre les intérêts de la protection des sites et d'autres intérêts publics contraires.

Du seul fait, déjà, de cette *protection juridique insuffisante*, il arrive souvent que les autorités administratives soient plus favorables aux intérêts privés. Lorsqu'une commune refuse un nouveau bâtiment pour des motifs de protection des sites, elle doit compter avec un recours du requérant privé. Mais lorsqu'elle lèse la protection des sites en faveur d'intérêts privés, personne n'est légitimé à recourir, et *la commune ne risque rien sur ce plan-là*. Aussi, estime M. Riva, «l'administration est-elle encline tout naturellement à être très réservée quand il s'agit de porter préjudice à ceux qui ont un droit de recours, et très généreuse quand il s'agit de leur être favorable». L'octroi du droit de recours aux organisations pour la protection des sites peut remédier largement à cette carence.

Critiques au Tribunal fédéral

Dans la seconde partie de son intéressante et convaincante étude, M. Riva présente la droit de recours des associations tel qu'il résulte de l'article 12 susmentionné. Après un aperçu de sa genèse, l'auteur analyse cette disposition et lui attribue une importance particulière dans le domaine de l'accomplissement des tâches fédérales qui peuvent être en conflit avec la protection des sites (par exemple, autorisations de défricher, concessions de téléphériques, autorisations pour conduites d'électricité). Il montre à juste titre que le droit de recours ne concerne pas seulement l'application du premier chapitre de la loi, mais plus généralement tous les cas où l'application du droit fédéral (que ce soit par la Confédération ou les cantons) porte atteinte aux intérêts de la protection de la nature et du patrimoine. M. Riva va un peu trop loin quand il entend obliger le constituant à *ne pas élaborer de dispositions constitutionnelles contraires à l'article 24 sexies*. Après avoir présenté les moyens de droit utilisables – outre le recours de droit administratif au Tribunal fédéral ou au Conseil fédéral, il y a naturellement les droits préalables à ces deux sortes de recours –, M. Riva énumère les *associations fondées à recourir* (par exemple, la Ligue suisses du patrimoine, la Ligue suisse pour la protection de la nature, la Fondation suisse pour la protection du paysage, l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, le Club alpin suisse, etc.).

Etant donné que le *Tribunal fédéral* – au contraire du Conseil fédéral – a *refusé* le droit de recours dans le domaine de l'aménagement du territoire et

dans celui de la protection des eaux (V. ATF 100 Ib 450, 1975, 369), l'auteur soumet la jurisprudence du TF à une critique approfondie. On attend avec impatience de voir la réaction du TF aux arguments de M. Riva, qui ne seront pas faciles à contester. Car le fait que le principe de l'article 12 ne se limite pas seulement à l'application de cet article, mais aussi à la police des forêts, résulte de la jurisprudence du TF lui-même. De plus, une extension du droit de recours résulte aussi de la modification apportées par la loi sur l'aménagement du territoire (article 34), en ce sens qu'il doit être davantage tenu compte de l'intérêt de la protection juridique, et pas seulement de droits subjectivement protégés. Et M. Riva ne s'en tient pas ici à un cadre théorique, mais présente de façon approfondie la pratique des autorités judiciaires et administratives.

La situation dans les cantons

Il n'est pas possible d'exposer ici en détail la riche multiplicité des *réglementations cantonales* du droit de recours des organisation de protection des sites, telle qu'elle est exposée dans la troisième partie de l'étude. Il faut pourtant mentionner que ce droit est reconnu, en dehors de la Confédération, par *13 cantons* (M. Riva en cite 12, mais en mars 1980 le canton de Bâle-Ville l'a introduit dans sa nouvelle loi sur la protection des monuments). Et des cantons comme St-Gall, Argovie et les Rhodes-Intérieures d'Appenzell le connaissent *déjà depuis le début du siècle!* Sept cantons seulement (dont Fri-

L'article 12

L'article 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage dit:

¹*Lorsque des arrêtés ou ordonnances des cantons ou des décisions d'autorités fédérales peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral ou d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, le droit de recourir appartient aux communes et aussi aux associations d'importance nationale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables par pur idéal.*

²*Les cantons ont également le droit de recourir contre les décisions d'autorités fédérales.*

³*Les associations selon le 1^{er} alinéa ont en outre le droit de former des oppositions ou des demandes au sens des articles 9, 35 et 55 de la loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930.*

bourg) refusent la possibilité de recourir aux associations de protection des sites, et six cantons (dont Neuchâtel et Valais) ne se sont pas liés à ce sujet.

M. Riva montre de façon convaincante que le droit de recours devrait aussi être introduit par la jurisprudence, puisqu'on part de *l'intérêt de la protection juridique* et que les associations de protection des sites défendent un intérêt public digne de protection. Aussi l'auteur se demande-t-il pourquoi les intérêts des personnes autorisées à construire et des propriétaires voisins devraient être plus dignes d'égards que l'intérêt public de la protection des sites que défendent les associations. La protection juridique objective restera une *illusion* aussi longtemps que de simples intérêts privés jouiront d'une pareille considération dans la procédure de la protection juridique.

Des chiffres éloquentes

Un nombre de succès au-dessus de la moyenne

Selon l'étude de M. Enrico Riva, la Ligue suisse pour la protection de la nature a déposé entre 1967 et 1976 un total de 76 recours auprès des autorités fédérales (Tribunal fédéral, Conseil fédéral, Département fédéral de l'intérieur), dont 44,7% ont été admis, 32,9% repoussés et 22,4% retirés ou déclarés sans objet. En comparaison, les recours traités de 1967 à 1977, dans tous les domaines, par le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral, donnent le tableau suivant:

	Tribunal fédéral	Conseil fédéral
Admis	740 = 17,5%	280 = 9,3%
Rejetés	1840 = 43,6%	1824 = 60,6%
Irrecevables	415 = 9,8%	119 = 3,9%
Retirés	1228 = 29,1%	792 = 26,2%
Total	4223 = 100,0%	3015 = 100,0%

On voit que la proportion des recours formés par les organisations de protection des sites et qui ont abouti est largement supérieure à la moyenne, et montre à quel point le droit de recours est nécessaire; elle montre aussi qu'il en est fait un judiciaire usage et qu'on n'en abuse nullement.

Objections au droit de recours

Dans la quatrième et dernière partie de son étude de 184 pages, M. Riva donne une appréciation générale du droit de recours, et présente les objections que l'on oppose à l'octroi de ce droit aux associations de protection des sites: l'abus qui en serait fait, les retards et les frais de la procédure, la prétendue immixtion de «baillis étrangers», l'entraîn à recourir des associations, et le principe selon lequel la défense de l'intérêt public serait du seul ressort des autorités. M. Riva parvient de façon convaincante à *dévaloriser la plupart de ces arguments*. Et même lorsque le lecteur admet l'un ou l'autre d'entre eux, il finit par se convaincre de la nécessité du droit de recours lorsque M. Riva présente avec des chiffres les expériences faites jusqu'ici: sur la totalité des recours de droit administratif déposés de 1967 à 1977 (4223), 81 seulement (soit 1,9 pour cent) étaient fondés sur l'article 12 de la loi sur la protection de la nature et du patrimoine. Il ne saurait donc être question d'un entraînement particulier à recourir. Sur les 76 recours adressés par la Ligue suisse pour la protection de la nature aux autorités fédérales, (Conseil fédéral, Département de l'intérieur, Tribunal fédéral), 34, soit 44,7 pour cent, ont été admis, ce qui représente une proportion de succès bien supérieure à la moyenne générale. En effet, durant la même période, le Tribunal fédéral n'a admis que 17,5 pour cent, et le Conseil fédéral seulement 9,3 pour cent, des recours formés par des particuliers... Devant une pareille proportion de succès, il ne saurait être question d'un emploi abusif du droit de recours. Aussi M. Riva est-il amené à conclure que la véri-



table raison des adversaires du droit de recours des associations de protection des sites – raison non formulée –, c'est qu'il est efficace! Il représente le moyen le plus apte à compenser le défaut d'application des lois. Son action n'est pas seulement sub-séquente – ainsi que le montre la forte proportion de succès –, mais remplit aussi un rôle essentiel de caractère *préventif*: par sa seule existence déjà, il améliore l'application de la législation et incite les autorités compétentes à peser au mieux les intérêts en présence. Par là, non seulement des manœuvres politiques pourraient être rendues difficiles, mais il est patent, conclut l'auteur, qu'une communauté juridique prend au sérieux l'application de ses propres règles.

Bref, M. Riva a le mérite de faire du droit de recours des associations, politiquement et juridiquement encore contesté, une *analyse scientifique et approfondie* qui présente de manière détaillée les réglementations de la Confédération et des cantons et qui démolit les arguments opposés à l'institution de ce droit. L'auteur montre de façon convaincante pourquoi il est nécessaire, étant donné qu'il n'est nullement un «corps étranger», mais sert au perfectionnement de la procédure de protection juridique et permet – comme le montre l'expérience – un contrôle juridique objectif autant que nécessaire. La publication de M. Riva ne sera pas seulement saluée par les associations à but idéal comme un encouragement de leur activité, mais constituera aussi pour les autorités politiques, administratives et judiciaires une contribution scientifique à l'accomplissement de leurs tâches souvent ardues dans le domaine de la protection juridique.

Robert Imholz

Une nécessité pour l'Etat de droit

Il faut revaloriser le citoyen!

Même des décisions gouvernementales ne sont pas infaillibles: il peut arriver qu'elles outrepassent les limites du droit. Et que cela arrive fréquemment dans le domaine de la protection des sites, est une conséquence du fait que de solides intérêts matériels sont souvent en contradiction avec les objectifs des organisations à but idéal. Mais c'est précisément pour cette raison qu'un droit de recours intégral devrait être introduit sans délai dans tous les cantons.

Le droit de recours des organisations de protection des sites a d'autant plus d'importance que la législation suisse sur la protection de l'environnement présente des lacunes. Alors que le droit d'opposition et de recours a été introduit il y a longtemps déjà dans les cantons d'*Appenzell R.-I.*, *St-Gall* et *Argovie*, il ne l'a été sur le plan fédéral que par la loi de 1966 sur la protection de la nature et du patrimoine. C'est elle qui a alors incité divers cantons

La LSP n'est pas toujours obligée de prendre l'initiative de recourir. Souvent, les Communes trouvent dans leur lutte contre des décisions arbitraires des services cantonaux ou fédéraux des concours qui peuvent être tout aussi efficaces. A Faido TI, ils ont empêché la réalisation du projet initial de la N2 (notre photo-montage) au bénéfice de la solution de rechange approuvée par la Commune.



LSP et droit de recours

Le droit de recours est inscrit dans la loi fédérale de 1966 sur la protection de la nature et du patrimoine. Il appartient notamment aux associations d'importance nationale à but idéal, mais ne peut être utilisé qu'en cas de violation du droit fédéral. Divers cantons connaissent aussi le droit de recours, à leur propre échelon administratif, et l'octroient par exemple aux sections de la Ligue suisse du patrimoine (LSP). Mais, dans tous les cas, le droit de recours est plus ou moins rigoureusement limité, ce pourquoi la LSP, jusqu'à présent, n'a fait qu'un usage modéré de cette arme de la politique de protection des sites.

à introduire dans leur législation sur les constructions et sur la protection des sites un même droit de recours pour les organisations à but idéal.

Une occasion: les Tribunaux administratifs

Sur les 27 collectivités suisses de droit public (Confédération comprise), 14 octroient un droit de recours aux dites organisations; 6 n'ont pris position ni dans un sens ni dans l'autre, de sorte que la chose dépend ici d'une extension de la législation; 7 cantons, par l'intermédiaire de leurs parlements, ont refusé ce droit de recours. En résumé, la nécessité d'octroyer ce droit aux associations à but idéal a été reconnues par la majorité des collectivités.

Il est difficile de comprendre pourquoi, au moment où l'on a institué la possibilité de recourir à des tribunaux administratifs, dans tous les domaines, on n'a pas fait partout du droit de recours des associations à but idéal un *élément du droit*. Quiconque, en effet, admet comme institution de l'Etat de droit un Tribunal administratif où le citoyen peut faire examiner à la lumière du droit les dispositions gouvernementales et administratives du gouvernement ou de l'administration, et même les faire modifier à la suite d'une opposition, admet par là même que des mesures gouvernementales peuvent être, parfois, non conformes au droit. Et, de par leur nature même, des services administratifs zélés vont parfois trop loin, parfois pas assez. Grâce à la possibilité du recours administratif, le citoyen peut alors susciter le *correctif nécessaire* – ou tout au moins faire établir si la disposition qui le lèse est légitime. Précisément dans les causes qui concernent la protection des sites, il y a une limite souvent difficile à tracer, en particulier parce que cette protection se heurte fréquemment à de solides intérêts matériels. Et souvent la solution est si proche qu'on ne l'aperçoit pas.

Questions à étudier

Quand les organisations de protection des sites, dont les buts sont statutairement définis, ont un droit de recours qui leur permet de participer à la *procédure judiciaire administrative*, l'application de la loi peut aussi être contrôlée dans ce domaine. Il est contraire à toute logique, si l'on s'en tient à une conception dépassée, que les autorités gouvernementales et administratives soient réputées avoir automatiquement raison dans les questions de protection des sites, alors que tel n'est pas le cas dans des causes qui concernent de simples particuliers. Maintenant, cette évidence est majoritairement reconnue – les chiffres cités ci-dessus le montrent – sur le plan fédéral. Dans quelle mesure la Suisse peut-elle être un exemple d'Etat de droit démocratique, pour ce qui concerne la compréhension à l'égard du droit de recours en matière de protection des sites, et finalement de l'environnement? Cette question mériterait encore une étude approfondie.

A ma connaissance, le droit de recours a été généralement admis aux *Pays-Bas*, et du même coup celui des associations de protection des sites, dans la loi sur l'aménagement du territoire de 1965. Et à l'exemple des Rhodés-Intérieures et de St-Gall, plusieurs *Länder* d'Allemagne fédérale ont reconnu le même droit aux associations. En d'autres termes, ils les ont admises, en tant que titulaires du droit de recours, dans la procédure judiciaire administrative.

Etendre le droit de recours

Lorsqu'on déplore l'*indifférence civique*, ou même la *mauvaise humeur*, de beaucoup de citoyens, on devrait se rendre compte qu'il est possible de susciter en eux un vif engagement personnel en leur octroyant, à eux ou à leurs organisations, le droit de contrôler concrètement l'activité légiférante des autorités. Par les accrocs à la protection de la nature, du paysage et du patrimoine, beaucoup de citoyens engagés se sentent touchés directement. Aussi ont-ils un droit à pouvoir déclencher un contrôle juridique. Ce n'est qu'ensuite qu'on pourra voir si l'application de la loi est judicieuse, ou si des mesures légales d'adaptation doivent, le cas échéant, être prises. L'attribution intégrale du droit de recours aux associations à but idéal est une *nécessité actuelle pour l'Etat de droit*, qui, depuis l'institution de Tribunaux administratifs, devrait être réalisée partout et sans délai.

Bruno Kläusli

Autorités et droit de recours

Les avis sont souvent très partagés

Quelle est l'attitude des autorités cantonales et communales à l'égard du droit de recours des ligues pour la protection de la nature et du patrimoine? Quelles sont leurs expériences en ce domaine? En fait-on un abus? Cette compétence est-elle le meilleur moyen de faire la juste part entre les intérêts des collectivités publiques, des particuliers et des organisations de protection des sites? – C'est par ces questions et d'autres encore que le «Heimatschutz» a demandé à des autorités de définir leur position. Le but de ces interviews était de donner une image de la tension entre intérêts politiques et moyens de droit des associations, et les divers avis exprimés montrent bien que cette tension existe.

Sur le plan des cantons, on a pris l'avis de ceux de *St-Gall* et du *Valais*, choix justifié par le fait que leurs attitudes à l'égard du droit de recours des ligues sont rigoureusement opposées: tandis que ces dernières bénéficient depuis toujours, dans le canton de *St-Gall*, d'un droit de recours, le *Valais* repousse résolument l'idée d'une telle compétence sur le plan cantonal. Et plus encore: il a sans cesse envie de s'en prendre au droit de recours qui a été octroyé sur le plan fédéral. Enfin, alors qu'on a demandé aux deux cantons susmentionnés une prise de position d'ordre général, c'est sur le plan des cas pratiques que des communes ont été consultées. Il s'agit de *Saas-Fée VS* et de *Merlischachen SZ*, qui présentent toutes deux cette particularité: leurs autorités disent plus ou moins ouvertement que les recours formés par les organisations à but idéal – et admis par le Conseil fédéral – leur font plaisir!

Le difficile équilibre des intérêts

LSP: De quelle façon les associations de protection des sites peuvent-elles, dans votre canton, faire valoir leur point de vue?

M. Joseph Zimmermann, chef de la section juridique du Département des travaux publics de l'Etat du Valais: «Jusqu'à présent, l'Etat du Valais n'a pas encore élaboré de loi d'introduction à la loi fédérale sur la protection de la nature et du patrimoine. C'est pourquoi il n'existe pas de dispositions concernant le droit de recours des associations. Celles-ci n'ont donc aucune compétence de ce genre en droit cantonal ou communal.»

M. Willi Geiger, chef du Département cantonal des travaux publics du canton de St-Gall: «La loi saint-galloise sur les constructions et l'aménagement du territoire garantit, dans les cas de protection de la nature et du patrimoine, les moyens de droit néces-

saires aux associations qui s'y vouent par idéal. Ces moyens sont limités aux cas que je viens d'indiquer; ils concernent l'interdiction d'enlaidir et la protection des paysages et localités d'une beauté ou d'un caractère particuliers, les points de vue d'intérêt public, les sites naturels, ainsi que les édifices ou parties d'édifices d'une valeur incontestable du point de vue artistique ou historique. Les associations ont aussi des moyens de droit pour la défense d'antiquités et objets d'art et leur maintien dans le canton, ainsi que pour la protection de la faune et des plantes sauvages. Cette compétence juridique est liée à deux conditions: l'association doit se vouer statutairement à la protection de la nature et du patrimoine, et remplir ses tâches sans but lucratif.

– Alors que, chez les adversaires du droit de recours, on répète que les buts des organisations seraient aussi bien servis par les services et les commissions cantonales ou fédérales, les partisans insistent sur l'importance du rôle d'organisations indépendantes des pouvoirs publics. Quelle est celle de ces deux thèses qui a votre préférence, et pourquoi?

M. Zimmermann: «L'expérience quotidienne a fait de moi un adversaire résolu de l'octroi d'un droit de recours généralisé. Cela ne veut pas dire que ces associations soient sans valeur; les organes cantonaux et communaux compétents peuvent leur demander conseil. Mais il ne convient tout simplement pas que des membres de ces associations qui habitent des agglomérations urbaines veuillent dicter aux autorités cantonales ce qui est conforme au droit dans tel cas particulier. En dernière analyse, on en arrivera, par une interprétation largement sentimentale du droit de recours, à donner ce droit – par le biais des associations – à n'importe qui (*Popularklage*). Les associations doivent contribuer à faciliter les décisions des autorités compé-

tentes. L'organe de décision est et reste l'autorité, tout au moins en Valais!»

M. Geiger: «L'administration et les autorités des communes et de l'Etat ont le devoir, de par leur fonction même, d'appliquer la loi, et donc les dispositions sur la protection des sites. Dans l'opposition des multiples intérêts en cause, il est parfois difficile de trouver la solution équitable. Aussi, je tiens pour judicieux que la loi donne aux associations des moyens de droit.»

«Casser de la porcelaine»

– *On attribue au droit de recours des associations une action préventive. Il en résulte, fait-on valoir, que l'introduction d'un recours en est souvent rendu superflu. Pouvez-vous confirmer cette vertu de prévention? Et s'il n'existe pas de droit de recours cantonal, quel effet cela a-t-il sur la possibilité de faire valoir les intérêts de la protection des sites?*

M. Zimmermann. «Mon avis est que les associations, par leur attitude souvent entêtée, leur méconnaissance des circonstances locales et leur droit de recours de droit fédéral, cassent plus de porcelaine qu'il n'est nécessaire en répandant leur conception de la protection de la nature, des sites et du paysage. Cela engendre inévitablement des camps violemment rivaux, de sorte que les autorités communales voient souvent des plans utiles échouer devant le peuple. C'est de grande conséquence pour le Valais, où la gamme des droits de propriété est d'une étendue proverbiale. Le sol, pour le Valaisan, indépendamment de toute considération politique ou idéologique, est quelque chose de «sacré».

M. Geiger: «Dans le canton de St-Gall, l'action préventive du droit de recours n'est guère manifeste. En revanche, des jugements au plus haut niveau – comme au Tribunal administratif du canton ou au Tribunal fédéral – peuvent avoir une action préventive en indiquant la direction dans les cas de contestation.»

– *Estimez-vous qu'il est suffisamment tenu compte, dans votre canton, du devoir du simple citoyen, des autorités et des associations de préserver l'environnement d'enlaidissements supplémentaires? Et que cette cause peut être défendue efficacement?*

M. Zimmermann: «L'Etat du Valais dispose d'une commission cantonale des constructions, dont les tâches sont clairement définies par une ordonnance. Cet organe dispose de moyens de droit suffisants. L'Etat envisage de créer une organe d'exécu-

tion efficace, qui devra veiller, en collaboration avec les communes, à l'application des décisions de la commission cantonale.»

M. Geiger: «Pour les objets relevant de la protection de la nature et du patrimoine, la loi sur les constructions et l'ordonnance sur la protection de la nature mettent à la disposition des communes divers moyens d'intervention. Pour la plupart des zones provisoirement désignées sur la base de l'arrêté fédéral urgent sur l'aménagement du territoire, les communes ont pris de solides mesures de protection sous forme d'ordonnances ou de plans directeurs. Ces mesures ont assuré une protection plus efficace que l'interdiction générale d'enlaidissement, parce qu'elles sont mieux appropriées à chacun des territoires visés.»

Moyen approprié ou non?

– *Considérez-vous le droit de recours des associations comme le meilleur moyen de parvenir au but? Estimez-vous qu'elles en font un usage judicieux? Ce droit de recours a-t-il à votre avis des aspects négatifs?*

M. Zimmermann: «Je considère le droit de recours comme un moyen inapproprié. Un «Etat dans l'Etat» n'a jamais eu une action positive. Il y a plusieurs exemples de cas où les associations ont abusé de leur droit de recours.»

M. Geiger: «Une efficace mise en valeur des buts de la protection des sites exige que les associations aient des droits égaux, sur le plan de la procédure, à ceux des autres intéressés. A cet égard, le droit de recours est la bonne voie. De l'avis du Conseil d'Etat, il en est fait un usage raisonnable.»

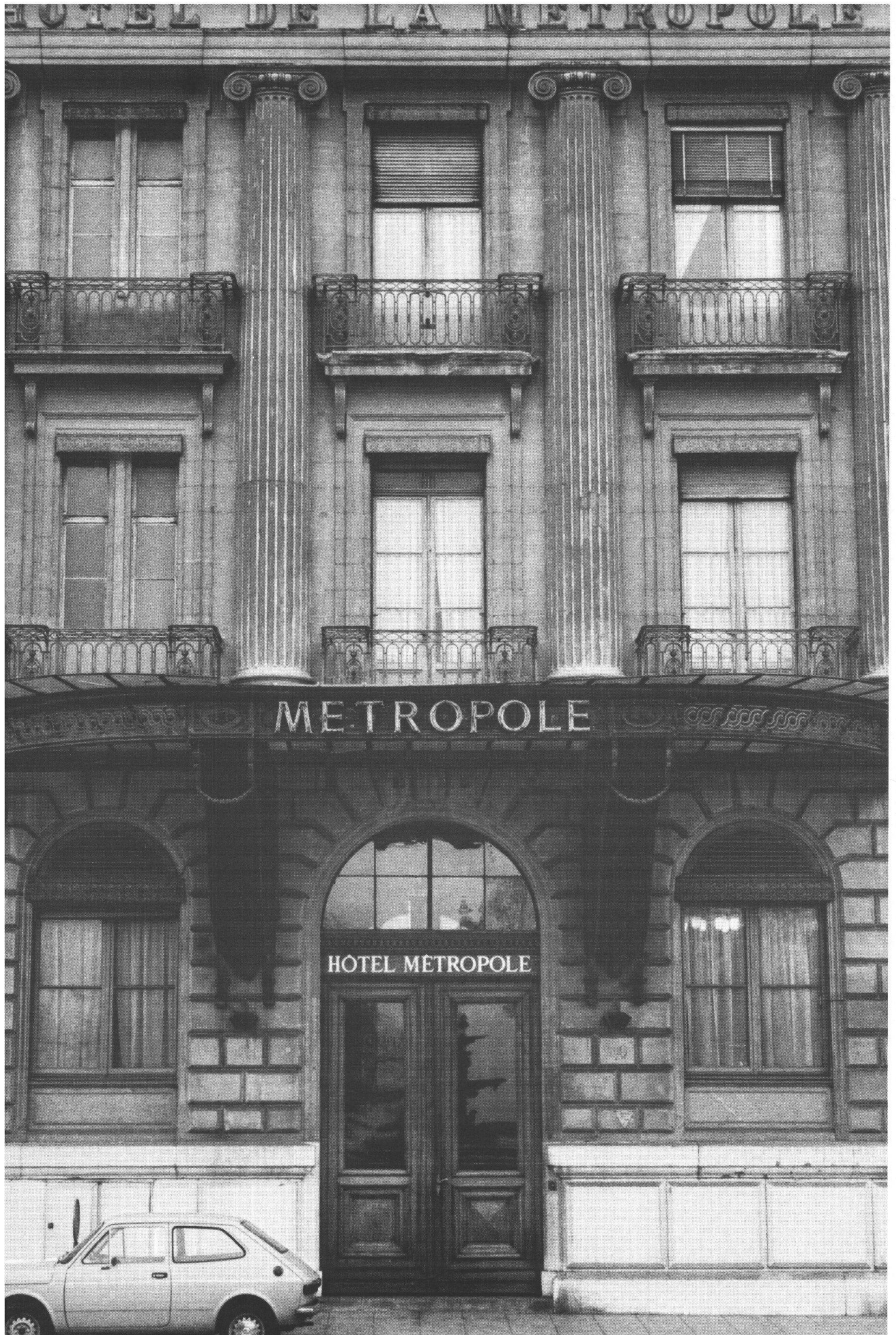
– *Voyez-vous, en plus ou à la place du droit de recours, une autre possibilité de remédier aux lacunes en matière de protection des sites?*

M. Zimmermann: «L'Etat du Valais et ses organes d'octroi des permis de construction sont conscients du fait que les beautés naturelles représentent le capital du canton. Sur le plan cantonal, au cours de la procédure de demande d'autorisation de construire, la commission des constructions consulte celle que le Conseil d'Etat a instituée pour la protection des sites. Il existe aussi la possibilité, à mes yeux, de faire participer les associations à cette procédure en tant qu'organes consultatifs. Par des discussions sereines, empreintes d'un juste souci de la protection de la nature et du patrimoine, des décisions judicieuses peuvent être prises.»

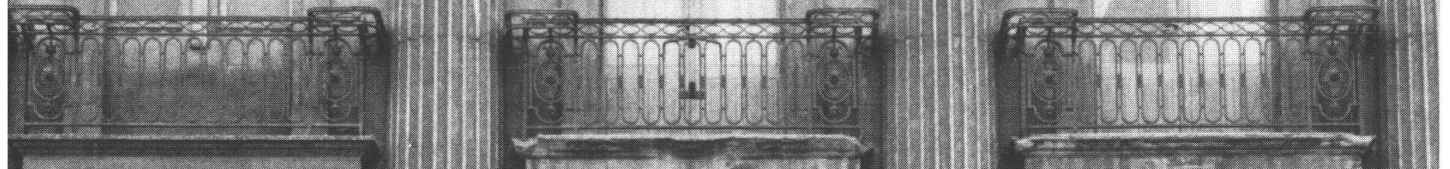


Deux exemples de recours qui ont valu gain de cause aux associations à but idéal et dont les Communes se félicitent aujourd'hui: ci-dessus Merlischachen SZ, où un précieux secteur de rive a pu être préservé du lotissement (photo Schmidt); ci-dessous le Feekopf VS, qui devait être «orné» d'un téléphérique (photo ONST).





HOTEL DE LA METROPOLE



METROPOLE



M. Geiger: «Dans le canton de St-Gall, le fonctionnaire chargé de la protection des sites et du paysage – collaborateur important de l'Office pour l'aménagement du territoire – rend de précieux services. Les associations ont la possibilité, avant de recourir à leurs moyens de droit, de collaborer efficacement avec les autorités communales et les propriétaires fonciers.»

En égard à l'environnement...

Que pensent du droit de recours les autorités communales directement intéressées? Existe-t-il, à part le besoin légitime d'encourager le développement du village, de la compréhension pour les buts de la protection des sites? Ces autorités sont-elles même parfois heureuses d'un recours?

Voici le cas du *Feekopf*: les associations ont formé un recours contre la concession, déjà octroyée, d'un téléphérique sur ce sommet de près de 4000 m au-dessus de Saas-Fée. Le Conseil fédéral, en décembre 1973, a admis le recours et retiré la concession. Le directeur de l'Office du tourisme, *M. Amadé Perrig*, s'exprime comme suit aujourd'hui à ce sujet: «Le recours était à certains égards justifié. Le téléphérique eût été une considérable atteinte au site. Et comme la totalité du capital de Saas-Fée est dans la nature, la réalisation de ce projet nous eût dans une certaine mesure détruit nous-mêmes. D'autre part, cette installation aurait ouvert au tourisme un très beau domaine.»

Mais *M. Perrig* ajoute que, même sans ce téléphérique, l'industrie touristique est florissante à Saas-Fée: le recours aux moyens de droit des associations protectrices n'est donc pas forcément nuisible au développement de la région.

Le président de la commune de Saas-Fée, *M. Benjamin Bumann*, s'exprime comme le directeur *Perrig*: «Pour le village, la réalisation du téléphérique aurait certainement apporté des avantages. A ce point de vue, le recours a causé un dommage économique. Mais du point de vue de la protection des sites, les avis peuvent différer. Et dans divers milieux s'affirme aujourd'hui l'opinion que le recours n'a pas rendu mauvais service à la commune.»

L'ancien président de commune et directeur de l'Office du tourisme, *M. Hubert Bumann*, actuellement directeur de la S.A. des transports par câble de Saas-Fée, insiste aussi sur la difficulté de concilier les intérêts politiques et la protection des sites: «Nous avons véritablement besoin du *Feekopf*

pour notre prestige, pour l'image touristique de la Suisse. Mais du point de vue de la protection de la nature, nous rendrons un grand service à la communauté en renonçant au téléphérique. Aussi le recours a-t-il été bénéfique pour l'environnement.»

Tirer les marrons du feu...

Le cas de *Merlischachen SZ* montre qu'un recours des associations peut ne pas avoir seulement certains effets positifs, mais être aussi pour les autorités – jusqu'à l'échelon du Conseil d'Etat – l'ultime moyen de sauvetage pour un site menacé. Le gouvernement schwytois avait provisoirement mis sous protection, sur la base de l'arrêté fédéral urgent sur l'aménagement du territoire, une très belle zone riveraine du lac des Quatre-Cantons, restée jusque là à l'abri des lotissements. Le district de *Küssnacht* et quelques propriétaires privés recoururent auprès du Tribunal administratif et obtinrent gain de cause. La possibilité s'offrait de lotir la presqu'île. Contre cette décision, la Fondation suisse pour la protection du paysage recourut au Conseil fédéral, qui lui donna raison en août 1978. La zone est donc restée sous protection.

M. Matthias Weber, de l'Office de planification et de protection des sites du canton de Schwytz, s'exprime à ce sujet: «La Fondation suisse pour la protection du paysage, dans le cas de *Merlischachen*, a tiré les marrons du feu pour le canton. Car après la décision du Tribunal administratif, c'était pratiquement la dernière chance pour nous de poursuivre la défense de nos intérêts. Aussi suis-je en principe favorable au droit de recours des associations à but idéal: elles ont une indépendance que n'ont ni les autorités, ni les services de l'Etat, ni les particuliers. Et j'aurais été très heureux que, dans d'autres cas, ces associations lancent des recours. Mais en définitive, cela reste une question de mesure, car les intérêts des particuliers ont aussi leur justification.»

Aujourd'hui, dans le district de *Küssnacht*, l'opinion s'est également modifiée. Écoutons *M. Josef Loser*, président de la commission du plan d'aménagement local, et à l'époque du recours chef du district de *Küssnacht*: «Le membre d'une autorité est toujours partagé entre les intérêts de la commune et des citoyens, d'une part, et ceux de la protection des sites d'autre part; mais en fonction de la situation présente, je suis obligé de dire que le Conseil fédéral, en admettant le recours, a bien jugé. Naturellement qu'à l'époque ce jugement, en tant qu'autorités, nous a vivement mortifiés; il était même incompréhensible pour de nombreux citoyens – mais maintenant je reconnais la légitimité du recours.» *Interviews: Christian Schmid*

Ci-contre: pas de recours proprement dit, mais un référendum de la section genevoise LSP contre la décision des autorités (1977) de démolir l'hôtel Métropole; le scrutin populaire a sauvé cet édifice néo-classique.

L'expérience le prouve:

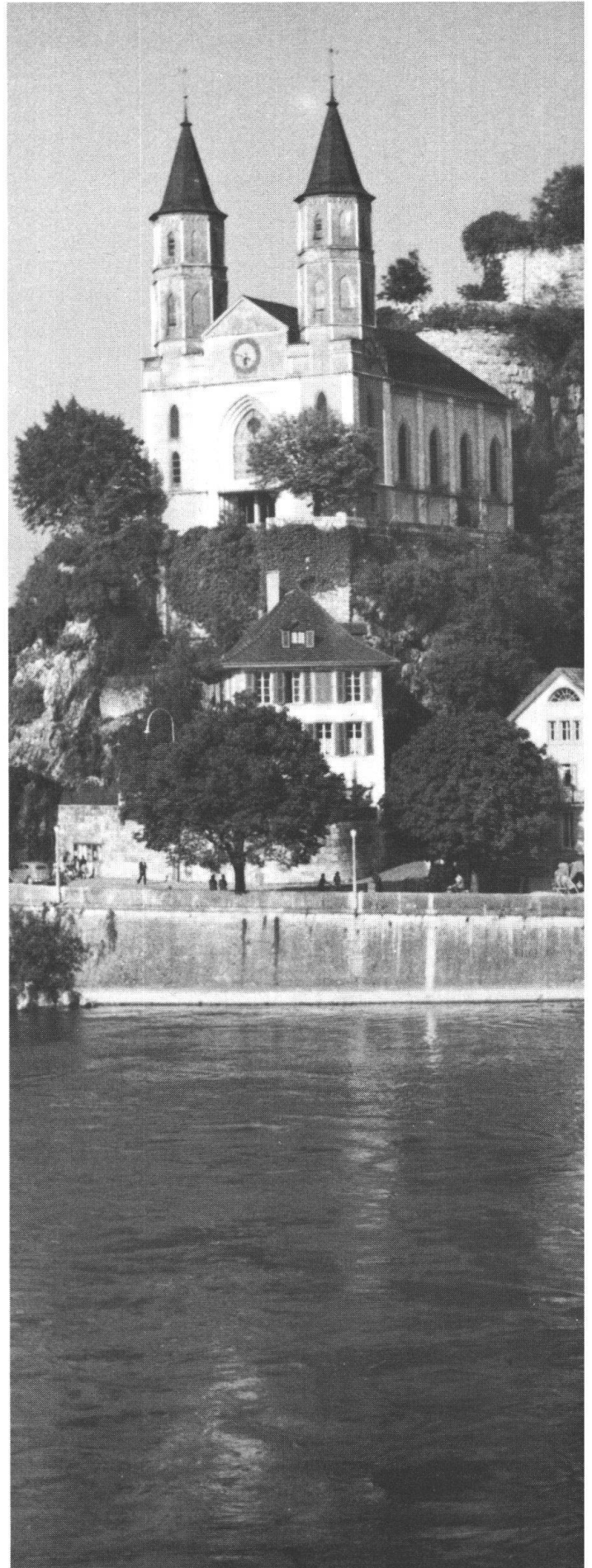
Le droit de recours est efficace

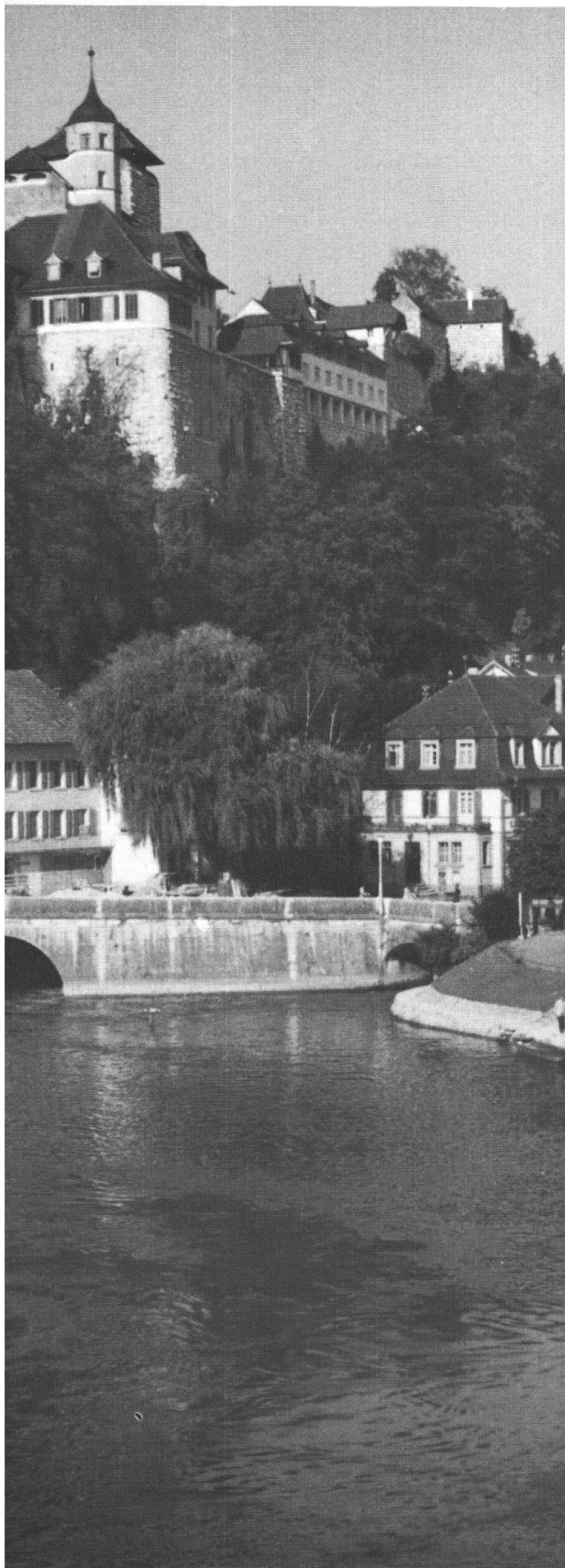
Pour les uns c'est un mouchoir rouge, pour les autres une sorte d'alibi. Qui a raison et comment le droit de recours des associations à but idéal fait-il ses preuves dans la pratique? M. Ariste Rollier a élaboré, dans les années soixante, la partie générale de la loi fédérale sur la protection de la nature et du patrimoine; puis, longtemps président de la Ligue suisse du patrimoine, il a pu faire d'importantes expériences quant à l'application de cette loi. Il conclut l'article ci-après en disant que le droit de recours est efficace.

Remarque préliminaire: le droit de recours des associations suisses, fondé sur l'article 12 de la loi susmentionnée, a apporté un important progrès: l'égalité des armes entre intérêt public et intérêts particuliers, dans la procédure administrative à l'échelon fédéral. L'innovation a d'ailleurs été vivement combattue au Conseil des Etats; ses adversaires craignaient qu'on n'en abusât et que les recours n'entraînent du retard dans les décisions. Dès lors, un usage modéré du nouveau droit s'imposait, pour ne pas donner raison après coup à ces critiques; en limitant cet usage aux cas particulièrement flagrants et avec de bonnes chances de succès, les associations suisses pouvaient habituer peu à peu les autorités et le public à prendre ce droit de recours au sérieux; du même coup, on lui conférait un précieux pouvoir d'ordre préventif. Par trois exemples assez différents, nous aimerions montrer comment la *Ligue suisse du patrimoine* (LSP), durant les premières années après l'entrée en vigueur de la loi (1^{er} janvier 1967), a cherché à mettre ces idées en pratique, deux fois avec et une fois sans succès. Ces trois cas concernent les cantons des Grisons (route), du Valais (défrichement), d'Argovie et Soleure (ligne de chemin de fer).

1. Contournement de Célérina

Il s'agit là du premier et du plus important «test» de l'application de la loi. La nouvelle route de l'Engadine, qui doit contourner les villages, est





Par ses recours, couronnés de succès, dans les cas du contournement de Célérina GR (photo ci-dessus, ONST) et de la ligne CFF près d'Aarburg AG (photo de gauche, archives LSP), la Ligue du patrimoine a obtenu du Conseil fédéral d'importantes modifications des tracés projetés.

construite par l'Etat, mais (à l'époque) subventionnée par la Confédération à 80%. Entre le village de Célérina, en Haute-Engadine, et la colline de San Gian qui s'élève à l'est et que couronne un important sanctuaire romano-gothique édifié du XI^e au XV^e siècle, s'étend la belle région de *San Gian*, intacte et sillonnée par les méandres de l'Inn. Le projet cantonal menaçait de la couper en deux par un tracé rectiligne, d'enlaidir fortement la vue de l'est du village sur les montagnes, et de gêner la population aussi bien que les touristes par le bruit et les gaz de voitures. Aussi la Commune élaborait-elle un contre-projet prévoyant la contournement de la colline par le sud et l'est; là, le site était de toute façon déjà touché par les routes et voies ferrées de St-Moritz et Samedan à Pontresina, ainsi que par une ligne à haute tension; de plus, l'espace étroit s'y prêtait beaucoup mieux à des plantations de camouflage que la colline sans arbres de San Gian. Pourtant, le *Département cantonal des travaux publics* s'en tint véhémentement à son projet, dans l'idée – erronée – qu'il serait moins coûteux et techniquement plus favorable au trafic, et aussi parce que le chef de ce département (qui s'est retiré

depuis lors) n'accordait aux exigences de la protection des sites qu'une importance secondaire, manifestait même un vif ressentiment envers les associations à but idéal. Il fut suivi non seulement par le *Petit Conseil* (gouvernement), mais aussi par le *Département fédéral de l'intérieur* (DFI), qui promit la subvention fédérale pour ce projet discutable, bien que son propre Service des routes et des digues considérât le projet communal comme d'égale valeur technique et de coût équivalent. Le DFI ne voulait pas se mettre en opposition avec le gouvernement cantonal et estimait que c'était ce dernier, en tant que maître de l'ouvrage, qui devait en premier lieu apprécier l'importance de la protection du paysage; son évaluation ne pouvait pas être contredite sans nécessité, et de plus l'article 24^{sexies} de la Constitution fait de la protection des sites l'affaire des cantons.

C'est précisément le cas de nécessité, et l'évidence d'une mauvaise évaluation, que la LSP invoqua dans son recours contre la décision du Département de l'intérieur: et elle se vit soutenue, ce qui arrive rarement, par tous les services et organisations intéressés: non seulement son propre Bureau technique et sa section engadinoise, mais aussi la *Commission fédérale pour la protection de la nature et du patrimoine, qui étudia le problème avec un soin exceptionnel (deux visites des lieux, la seconde en plénum, ce qui est rarissime), la commission cantonale, la Ligue suisse pour la protection de la nature et sa section grisonne, l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, et le Club alpin suisse*. Si, dans un cas aussi flagrant, où ne se manifestent pas d'intérêts contraires, d'ordre financier ou de technique du trafic, la Confédération abandonnait simplement la décision au gouvernement cantonal (qui y mettait aussi son prestige) tout en finançant les travaux aux 4/5, la loi serait véritablement sapée; l'activité de la Commission fédérale serait superflue et elle pourrait s'épargner travail et dépenses. Un autre élément s'ajoutait à tout cela: la Commune de Célérina avait élaboré à grands frais, sous la direction du président de la section engadinoise LSP, M. Robert Ganzoni, un plan d'aménagement local exemplaire, qui se basait sur la variante communale de contournement. Si, maintenant, l'Etat bouleversait littéralement ce plan et que la Confédération l'y aidait, cela pouvait décourager les communes, dans tout le canton, de faire des plans d'aménagement locaux. Le fédéralisme, ce n'est pas seulement l'autonomie cantonale, c'est aussi l'*autonomie communale*, tout particulièrement dans les Grisons où elle est plus vivace que partout ailleurs. La Confédération ne peut pas respecter l'une et faire fi de l'autre.

Et voici: par une décision très remarquée en Suisse du 19 novembre 1969, le Conseil fédéral a donné raison à la LSP et à ses alliés, bien qu'il ne lui fût pas facile de désavouer l'un de ses membres. Ce qui me fit grosse impression, c'est le soin avec lequel notre gouvernement fédéral étudia le problème; non moins de quatre conseillers avec qui j'avais pu m'entretenir personnellement (peut-être y en eut-il même davantage!) se rendirent sur place, en dépit de leurs lourdes charges. Le chef du Département de la justice et de la police, *M. L. von Moos, alors président de la Confédération*, eut la bonne idée, lors d'une visite avec les autorités et les recourants, de contempler aussi le paysage en cause de haut, c'est-à-dire de Muottas Muragl; vu de là-haut, la supériorité de la solution communale était si évidente, que cela contribua probablement beaucoup à la décision finale.

2. Défrichement de Thyon

Le 13 septembre 1969, cinq Communes valaisannes déposèrent une demande de défrichement de 82000 mètres carrés de forêt pour l'aménagement d'une piste de ski, au-dessous de la station prévue à l'époque, et réalisée aujourd'hui, de Thyon 2000, au sud de Sion; le tracé d'environ un kilomètre de longueur et 80 mètres de largeur, en plein milieu d'une des plus belles forêts du canton, constituait une très grave menace pour le paysage. Le 4 décembre 1969, le DFI, malgré les prises de position contraires des services forestiers aussi bien du Valais que de la Confédération, accorda l'*autorisation de défricher* prévue par la loi sur les forêts. Mais, le 21 novembre 1969 déjà, sur la base des assurances données téléphoniquement par le chef du Département, on avait commencé à abattre des arbres, longtemps avant que les associations autorisées à recourir eussent eu connaissance de la décision! Le prétexte de cette hâte était la prétendue nécessité de préparer la piste prévue pour les *courses internationales de ski pour la jeunesse* du 10 janvier 1970, ce qui en réalité n'était, bien entendu, pas possible, car les troncs d'arbres ne se laissent pas arracher aussi vite, sans parler de la couche de neige indispensable. En arrière-pensée, il y avait l'espoir que Sion fût chargé d'organiser les Jeux olympiques d'hiver 1976, ce qui heureusement lui a été épargné.

Le recours de droit administratif des associations de protection des sites s'adressa au Tribunal fédéral, compétent pour ce cas, le 19 juin 1970. Le TF accorda plus d'importance aux intérêts touristiques et à la création d'emplois dans les communes intéressées qu'à la notion de grave atteinte au pay-

sage, qu'à la beaucoup moindre valeur des *reboisements* compensatoires, comparés à la forêt anéantie, et qu'aux risques d'avalanches et de glissements de terrain du fait du déboisement, cela bien que des expertises de spécialistes du tourisme et de l'aménagement du territoire eussent montré que, pour Thyon, des pistes de ski suffisantes pouvaient être aménagées ailleurs que dans la forêt en cause. Le Tribunal fédéral n'était cependant pas parfaitement à l'aise, puisqu'il ne mit aucun frais à la charge des recourants.

Remarque intermédiaire: si, dans les deux cas évoqués, de légères critiques sont adressées à la conception fédéraliste, trop absolue à notre avis, du conseiller fédéral Tschudi, il faut néanmoins souligner qu'il s'agit là de cas exceptionnels et que la Protection des sites, de façon générale, doit énormément à ce magistrat méritant.

3. Ligne CFF Rothrist–Olten

Le 13 avril 1968, le *Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie* approuvait un projet de liaison ferroviaire directe Rothrist–Olten, comportant un pont de 15 m de hauteur au-dessus de l'Aar, juste à côté de l'église et du *château d'Aarburg*. Une importante région de délabement pour la ville d'Olten était traversée de part en part; suivait un bref tunnel de 125 mètres de longueur. Non seulement les ligues du patrimoine et de la nature, mais aussi les Cantons d'Argovie et de Soleure (dont les vues, au début, étaient d'ailleurs vivement opposées) et la Commune de Rothrist recoururent au Conseil fédéral. Les premières demandaient en particulier un déplacement du pont de quelque 800 mètres en aval, du côté de l'embouchure de la Wigger, afin de préserver le superbe site d'Aarburg; mais cela impliquait d'allonger le tunnel de quelque 900 mètres. Le 15 juillet 1970, le Conseil fédéral prit une importante décision préalable: pour la solution préconisée notamment par la LSP, une *variante* devait être élaborée, avec devis correspondant. La décision définitive en faveur de cette solution de rechange fut prise le 16 mai 1973: en dépit d'un supplément de frais de 17 millions de francs (c'était bien autre chose que pour Célérina!), que le Conseil fédéral déclara certes «à la limite du supportable», il se prononçait en faveur du projet qui ménageait le paysage, donc pour la préservation de la noble silhouette d'Aarburg. Il a droit à une très vive reconnaissance.

Ces exemples, qui ont suscité de grandes discussions publiques dans tout le pays, montrent à quel point le droit de recours des associations de protection des sites peut être efficace. *Ariste Rollier*

L'ancien juge fédéral André Grisel:

«Un droit incontestablement bénéfique»

Juge fédéral à la retraite depuis peu (une retraite fort laborieuse d'ailleurs), M. André Grisel a eu souvent à s'occuper de recours des associations suisses de protection de la nature et du patrimoine. Il a bien voulu nous entretenir de ce sujet, et nous résumons ci-après cet entretien, au cours duquel il nous a montré l'extension aussi bien que les limites de ce droit de recours – incontestablement bénéfique – et les possibilités qui se présentent sur le plan cantonal.

Le droit de recours des associations suisses à but idéal repose en premier lieu sur l'article 12 de la *loi fédérale de 1966 sur la protection de la nature et du paysage* – titre incomplet, puisqu'elle concerne aussi la protection du patrimoine architectural. Ce texte légal a la teneur suivante: «Lorsque des arrêtés ou ordonnances des cantons ou des décisions d'autorités fédérales peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral ou d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, le droit de recourir appartient aux communes et aussi aux associations d'importance nationale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables par pur idéal.»

Ces associations sont notamment, outre la Ligue suisse du patrimoine national et la Ligue suisse pour la protection de la nature, le Club alpin suisse et l'Association pour le plan d'aménagement national. Le droit de recours a été refusé, par exem-

Qui connaît le droit de recours?

13 des 26 cantons ont octroyé un droit de recours aux organisations de protection des sites (AG, AI, BS, BE, GE, GL, JU, LU, OW, SG, SO, TG, VD), 7 le leur refusent expressément (AR, FR, GR, SH, SZ, TI, ZH) et 6 ne se sont encore liés ni dans un sens ni dans l'autre (BL, NE, NW, UR, VS, ZG).

D'autre part, le droit de recours existe sur le plan fédéral en faveur des associations à but idéal, notamment dans l'article 12 de la loi sur la protection de la nature et du patrimoine.

ple, à l'Institut suisse de la vie – en dépit de son nom – parce qu'en fait il n'est implanté que dans quelques cantons. Mais, si une association n'a pas qualité pour recourir, elle peut généralement susciter un recours de la part d'un voisin du lieu menacé (ce recours de droit administratif est très utilisé).

Le droit de l'article 12 a été étendu par analogie à l'application de la *loi fédérale sur la chasse et la protection des oiseaux* (par un arrêté du Conseil fédéral), et surtout à l'application de la loi fédérale de 1902 sur la haute surveillance de la Confédération sur la *police des forêts* (par la jurisprudence du Tribunal fédéral), dont on connaît le fameux article 31 selon lequel l'aire forestière du pays ne doit pas être diminuée. Auparavant, une ordonnance de 1965 avait précisé, en ce qui concerne les *forêts protectrices* et non *protectrices*, la première de ces deux notions, pour permettre aux cantons de classer comme telles non seulement celles qui protègent contre les fléaux naturels, mais celles qui sont nécessaires à la protection des eaux, à l'alimentation en eau, à l'épuration de l'air, au délassement, à la santé publique, à la protection des sites, bref, qui protègent contre les dangers de la civilisation moderne. Actuellement, la plupart des cantons ont classé toutes leurs forêts comme *protectrices*.

Jugée trop libérale encore, l'ordonnance a été modifiée en 1971, notamment quant à l'*autorisation de défricher*. Celle-ci ne peut être octroyée que si la preuve est faite d'un *besoin prépondérant*, primant l'intérêt de conserver la forêt. Le nouveau texte pose aussi le principe du *lien avec le lieu concerné*: il faut, pour autoriser le défrichement, que l'ouvrage ne puisse être construit qu'à l'endroit visé. De toute façon, le reboisement d'un autre secteur est ordonné en cas de défrichement.

Pas de fanatisme!

La pratique des cantons, après 1971, ayant continué à être trop laxiste, les recours se sont multipliés – notamment de la part de la Ligue suisse pour la protection de la nature – et une *jurisprudence du TF* s'est peu à peu élaborée, rendant les défrichements de plus en plus difficiles. Le droit de recours a été facilité par le fait qu'en matière de délai, le TF a admis la possibilité, pour une association, d'intervenir non pas à partir de la décision, mais dès le moment où elle en a connaissance. En effet, l'association devrait théoriquement recevoir notification de la décision, mais en pratique ce serait difficile à réaliser.

«Il nous est arrivé d'admettre un recours avec regret», nous dit le juge Grisel. «Il s'est agi par exemple d'un couple de Tessinois qui, voulant rentrer

au pays, avait consacré toutes ses économies à l'achat d'un terrain à forêt clairsemée. Il avait obtenu le permis de construire, et nous avons dû casser cette décision. Dès lors, ce pauvre argent était perdu, alors que le mal n'aurait pas été grand... Je suis très favorable à la protection des sites, mais il faut se garder de tout fanatisme, tenir compte si possible des intérêts humains en jeu, et enfin, rester crédible en ne lançant pas des recours à la légère. Sous cette réserve, le *droit de recours des associations est incontestablement bénéfique*, et il est généralement reconnu comme tel.»

La question s'est posée de savoir si les associations pourraient aussi recourir, par analogie, sur la base de la loi de 1971 sur la *protection des eaux*. Le TF a tranché négativement, vu que cette loi n'a pas pour but de protéger le paysage. (On sait d'ailleurs qu'indirectement, elle peut concourir à cette protection en limitant rigoureusement l'extension des infrastructures). La question peut se poser aussi de savoir si un recours analogue serait possible en se fondant sur la nouvelle loi sur l'*aménagement du territoire*. Il ne le semble pas, puisqu'il s'agit d'une loi-cadre, et que la plupart des plans directeurs sont du ressort des cantons. Une proposition d'accorder explicitement le droit de recours aux associations a d'ailleurs été rejetée au parlement. La même question est ouverte pour la loi fédérale sur la *protection de l'environnement*. Les commissions discutent précisément au sujet du droit de recours des associations. Il est possible que la crainte des «anti-nucléaires» (qui pourraient se grouper en association suisse pour recourir) joue un rôle.

Du droit fédéral au droit cantonal

Si l'on a étendu l'application de l'article 12, relève M. Grisel, on l'a fait dans la mesure où il s'agissait du droit fédéral. De sorte qu'on n'a pas reconnu le *droit de recours pour violation du droit cantonal*. L'article 24^{sexies} de la constitution fait en effet de la protection des sites une tâche cantonale. C'est précisément un espoir des associations d'obtenir partout un droit de recours cantonal. Il est d'autant plus indiqué de travailler dans cette direction que, maintenant, 19 cantons sur 26 ont déjà un *Tribunal administratif*. Ces nouveaux organes judiciaires, créés pour décharger les gouvernements cantonaux d'une foule de recours administratifs, et aussi pour mieux protéger les administrés (les autorités n'étant plus juges et parties), pourraient fort bien être chargés dans une plus large mesure de se prononcer sur les recours formés par les associations et concernant la protection de la nature et du patrimoine.

C.-P. Bodinier