

Le démantèlement du droit environnemental, une menace pour l'Etat de droit

par Peter Ettler, ettler brunner suter bächtold strütt, avocats, Zurich

1. Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement, de la nature et du paysage : développement et déclin

1.1 Le droit environnemental s'est développé grâce aux recours des organisations

Dans les années huitante et nonante, le droit de recours des associations a permis plusieurs grandes victoires pour l'environnement. En 1990, la décision du Tribunal fédéral concernant la construction d'un barrage dans le Val Curciusa (GR)¹ exigea qu'on maintienne un débit plus important que prévu dans les cours d'eau en aval des installations. De ce fait, le projet n'était plus rentable. Une vallée jusque-là préservée et une zone de marécages unique en son genre ont ainsi échappé à la disparition sous un lac artificiel. Ailleurs également, tourbières et biotopes ont pu être sauvés du béton, et lorsque cela n'était pas possible, on s'est au moins efforcé de limiter les dégâts. La construction des routes nationales a elle aussi fait l'objet de recours. L'ATE s'est battue pour obtenir le respect des valeurs-limites d'oxyde d'azote au bord des autoroutes, où elles sont régulièrement dépassées. Cette demande se fondait sur la Loi sur la protection de l'environnement (LPE), qui, contrairement à la pollution sonore, ne prévoit pas de zone de tolérance pour la pollution de l'air aux alentours des installations publiques. Dans la décision prise à propos des tronçons d'autoroute Greng-Löwenberg et Schönbühl², le Tribunal fédéral estima pourtant qu'ils pouvaient être construits. Il incomberait simplement par la suite aux autorités chargées de l'application des lois de mettre en œuvre des mesures assurant le respect durable des valeurs-limites. C'est ainsi que l'application du droit a été repoussée aux calendes grecques et que le culte du veau d'or nommé trafic individuel motorisé (TIM) a pu continuer à prospérer.

Cependant, lorsqu'il s'agissait d'infrastructures générant un important afflux de véhicules privés, le Tribunal fédéral a suivi une ligne plus dure que pour les routes. Il a reconnu qu'elles généraient des émissions supérieures à la moyenne. En gérant de manière stricte un nombre de places de parc limité (taxes de stationnement dès la première minute) et en assurant une bonne desserte par les transports publics, les constructeurs de ces installations doivent donc s'engager à réduire le TIM et ses émissions nocives. Sur cette base, marchandages et comptes d'apothicaire sont allés bon train autour des places de parc et l'ATE a connu plusieurs succès. Les promoteurs des centres commerciaux ont appris à en avoir peur et ils ont cherché à se venger.

Sans le droit de recours des organisations, le droit environnemental aurait été condamné à faire de la figuration. La justice n'aurait pas eu à se prononcer sur les nombreuses violations de la législation par les autorités – violations du reste parfois intentionnelles –. Il aurait manqué des voix habilitées à émettre des objections, ou tout simplement désireuses de le faire. Contre l'arbitraire généralisé des exécutifs, qui partagent trop souvent les intérêts des investisseurs et sacrifient leur devoir de protection sur l'autel du profit, le droit a pu ainsi triompher dans plusieurs cas. Mais c'est bien ce qui chiffonne actuellement la droite bourgeoise ainsi que certains milieux économiques.

¹ ATF 119 Ib 254.

² ATF 118 Ib 206 et 117 Ib 425.

1.2 Mobilisation contre le recours des associations à partir de quelques cas spectaculaires

Lors d'un bras de fer à propos du grand projet de couverture des rails de la gare de Zurich dans les années huitante, l'ATE fut désignée comme empêcheur de tourner en rond au cours d'une vaste campagne médiatique lancée par les investisseurs et un conseil communal acquis à leur cause. Il avait pourtant parfaitement respecté les règles du jeu et un compromis concernant quelques douzaines de places de parc semblait pouvoir se mettre en place. Cependant, lorsque l'UBS se désintéressa d'un projet dont elle ne voyait plus vraiment la rentabilité (avec ou sans places de parc), elle manœuvra pour rendre l'ATE responsable de l'échec de l'entreprise.

Freinées dans leur expansion, Migros et Coop s'en prirent elles aussi à l'ATE. Leurs attaques n'eurent pas le succès escompté, les décisions des tribunaux donnant presque toujours raison à l'organisation environnementale. Lors du projet de construction d'une zone commerciale autour du nouveau stade de Zurich, le lobby des investisseurs et le conseil communal réussirent à nouveau à discréditer l'ATE dans l'opinion publique, en le présentant comme un traître à Sa Majesté le football. En proie à une trop forte pression, l'organisation fit marche arrière et abandonna la procédure d'opposition. Le stade n'est toujours pas construit, car des adversaires continuent à lutter à titre privé, et il semblerait que le Credit Suisse ne soit plus convaincu des bénéfiques à en tirer. Les médias ont abondamment commenté l'affaire et donné le coup d'envoi d'une campagne politique contre le droit de recours des organisations de protection de l'environnement. Dans la foulée, le Conseiller aux Etats UDC Hans Hoffmann a lancé une initiative pour ôter toute son efficacité à l'instrument et d'autres interventions ont suivi au Parlement.

1.3 Les motivations des opposants au droit de recours des organisations

Trois éléments essentiels constituent le moteur de la campagne qui bat son plein actuellement.

- Une alliance malsaine (*unheilige Allianz*) entre la Migros, la Coop, la haute finance et la politique, à laquelle les trois acteurs économiques sont liés par de multiples collusions. Comme on l'a vu avec le Conseil communal de Zurich, ces rapports incestueux s'étendent de l'UDC et du PRD jusqu'à certains élus socialistes en bonne place dans les exécutifs. Il ne s'agit pas uniquement de construire des centres commerciaux susceptibles de rapporter plusieurs millions, mais, plus généralement, de promouvoir un mode de vie intrinsèquement lié à la voiture. Pour le plus grand profit de l'industrie automobile, des entreprises de transport, des constructeurs de routes et des promoteurs immobiliers qui planifient de nouveaux logements à la périphérie des villes
- Une subtile campagne de relations publiques qui cherche à présenter cette alliance malsaine comme une bénédiction pour l'économie et dresse un portrait caricatural des partisans de la protection de l'environnement croqués en *Neinsager* rétrogrades.
- Des politiciens de la droite bourgeoise qui souhaitent liquider le droit environnemental. A défaut d'y parvenir, ils projettent de lui ôter toute portée en émoussant l'instrument nécessaire à son application qu'est le droit de recours des organisations

L'UDC a donné le ton de la campagne et battu le rappel de ses sympathisants en invoquant la qualité suisse et la fibre patriotique. On la croyait jusqu'à présent suscitée par une

identification avec le milieu naturel propre à notre pays, ce qui présupposerait des paysages intacts. Mais le soleil de l'UDC se lève aussi sur des agglomérations tentaculaires grouillant de trafic automobile. On sait que lorsque ces espaces perdent leur âme, la nostalgie des valeurs traditionnelles se fait sentir. En détruisant le patrimoine naturel, l'UDC ne fait donc que renforcer son capital de séduction auprès de la population.

2. Pourquoi avons-nous besoin du droit de recours des associations ?

Quelles sont les valeurs incarnées par le droit de recours des associations et pourquoi faut-il le défendre ?

2.1 L'obligation des autorités vis-à-vis du droit

L'article 74 de la Constitution fédérale demande que l'être humain et son milieu naturel soient préservés de toute action nuisible ou perturbatrice. Les biens communs qui n'appartiennent à personne – et que personne ne peut donc défendre – sont protégés par des lois. Comme nous l'avons vu, les exécutifs n'appliquent pas toujours le droit ou ne l'appliquent que partiellement, malgré l'article 5 de la Constitution, qui dispose que l'action étatique est fondée sur le droit et contenue par lui.

Les alliances malsaines visant à favoriser des intérêts privés vont à l'encontre de ce principe. C'est pourquoi les décisions des exécutifs requièrent un mécanisme de contrôle judiciaire. Afin que ce contrôle puisse s'exercer sur l'utilisation des biens communs, des opposants et recourants ayant qualité pour agir sont juridiquement indispensables pour porter les cas litigieux devant les tribunaux. Or, les particuliers ne sont pas toujours habilités à recourir contre de gros projets, dans la mesure où les conséquences peuvent ne pas les toucher assez directement. Ces personnes craignent également parfois de s'attaquer à des adversaires trop puissants ou simplement ne trouvent pas d'intérêt suffisant à le faire. Le droit de recours a donc été conféré aux organisations à but non lucratif qui s'engagent pour la protection de l'environnement, de la nature et du paysage. Sa fonction est essentielle, puisqu'il assure pour une part la séparation des pouvoirs et pour une autre l'Etat de droit.

2.2 L'obligation des citoyens vis-à-vis du droit

Lorsque des organisations fondées sur un idéal ont le droit de faire recours devant la justice pour la sauvegarde des biens communs, les alliances malsaines sont elles aussi tenues de rendre des comptes. Un rééquilibrage s'opère au profit des plus faibles, ceux qui ne disposent pas d'un puissant réseau d'influence favorisant leurs intérêts en sous-main. On rétablit ainsi l'égalité de traitement prévue par l'art. 8 de la Constitution fédérale. Le droit environnemental doit être respecté par tous, y compris les investisseurs et les politiciens. Le droit de recours des organisations est un instrument pour y parvenir, une manifestation de l'Etat de droit.

2.3 Mais qu'en est-il de la volonté du souverain ?

Initiateur de la révolution nihiliste en cours³, Christoph Blocher s'empporte souvent contre les droits inscrits dans la Constitution en les mettant en concurrence avec la volonté du peuple. Qu'il s'agisse de la naturalisation, de l'asile ou des droits humains, il essaie de priver des groupes d'étrangers ostracisés de leurs droits fondamentaux. En démontant le droit de recours des associations et en s'attaquant à l'indépendance de la justice, Christoph Blocher perturbe

³ Georg Kreis, S isch gnue Heu dunde !, in Facts 31.5.2007, 14ss, p. 17.

intentionnellement le lien qui rattache l'Etat et les autorités au droit, s'apant ainsi les fondements de la démocratie constitutionnelle.

Son discours populiste fait des émules. Il devient de bon ton de critiquer les décisions du Tribunal fédéral sur la base d'arguments purement subjectifs et de considérer la volonté du peuple comme la raison suprême. Attaché en d'autres temps à défendre les libertés, le PRD n'est plus en reste. En lançant son initiative contre le droit de recours des organisations, il singe l'UDC et peut désormais compter sur l'appui d'un Conseil fédéral dominé par le camp bourgeois. Son intention est d'abolir le droit de recours lorsqu'un projet – par exemple une décision de financement – a été accepté en votation populaire. A ce stade, il est cependant rare que l'impact écologique du projet soit connu dans les détails et il arrive qu'il n'ait même pas encore été étudié.

Dans un Etat de droit, le peuple lui-même est lié par les règles de droit qu'il a définies en se dotant d'une constitution. Plus encore : lorsque cet Etat se veut garant des libertés, il reconnaît le caractère fondamental d'un certain nombre de valeurs qui obligent de ce fait l'ensemble des citoyens. Consignés à l'article 7 du second titre de la Constitution fédérale et dans la Convention européenne des droits de l'homme, les droits fondamentaux ne peuvent être abolis, même si la majorité du peuple le souhaite. C'est ainsi que droit à la vie est inaliénable, et que l'interdiction de la torture (art. 10 Cst. féd.) ne souffre aucune exception. Lorsque Christoph Blocher et ses partisans souhaitent réintroduire un système clanique où des familles entières de réfugiés sont expulsées parce que l'un des leurs a commis une infraction aux lois suisses, ils outrepassent les limites instaurées par les droits fondamentaux. Une attitude nihiliste, consistant à tout se permettre pourvu que cela soit profitable, et qu'ils cherchent à justifier en faisant appel à la volonté de la majorité. En revanche, celui qui se soumet à un ordre juridique garantissant ses libertés ne saurait enfreindre les droits fondamentaux.

Il respectera également ceux ayant trait à la nature et à l'environnement, tels qu'ils figurent dans la Constitution aux articles 73 et suivants. Ce qui les fonde, c'est à la fois le respect envers les plantes, les animaux et les écosystèmes dont ceux-ci dépendent pour exister, et la conscience d'une responsabilité vis-à-vis des générations qui vivront après nous sur cette planète. Si l'on est d'avis qu'il faut protéger l'environnement, on doit alors également s'engager pour préserver les instruments juridiques nécessaires à ce but. Les décisions populaires ne peuvent donc pas être placées au-dessus du droit de recours des organisations de protection de l'environnement ni y faire obstacle, pas plus qu'elles ne peuvent justifier la peine de mort ou l'expulsion de personnes ayant un droit avéré à l'asile politique.

3. Un nouveau combat pour le droit

En attaquant le droit de recours des organisations ancré dans la LPE (loi sur la protection de l'environnement) et dans la LPN (loi sur la protection de la nature et du paysage), il s'agit pour certains de soustraire l'application du droit environnemental au contrôle des tribunaux. Mais cette démarche aura d'autres conséquences que celle de favoriser les intérêts des grands distributeurs et de leurs alliés politiques. Une fois réduite la garantie d'application du droit environnemental, ce sont d'autres droits fondamentaux inscrits dans la Constitution qui risquent de se nécroser. Les populistes n'en sont que plus empressés à faire valoir la volonté du peuple contre la Constitution et contre les droits fondamentaux. Le combat pour l'Etat de droit, et pour l'Etat tout court, commence maintenant, par la défense du droit de recours des organisations pour la protection de l'environnement, de la nature et du paysage.

Trad. Bénédicte Savary