

Office fédéral de l'environnement  
OFEV  
3003 Berne

Par e-mail à :  
recht@bafu.admin.ch

Bâle, le 30 mai 2023

**19.409 n Iv. pa. Bregy. Droit de recours des associations. « David contre Goliath »**  
**Modification de la LPN, avant-projet d'acte législatif de la CEATE-N**

**Modèle de prise de position**

Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de participer à la procédure de consultation relative à l'avant-projet de modification de la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) élaboré sur la base de l'initiative parlementaire 19.409 Droit de recours des organisations, « David contre Goliath », et nous vous soumettons volontiers la prise de position suivante :

**Propositions et exposés des motifs**

**1 Nouvelle réglementation proposée et proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt**

Une majorité de la CEATE-N propose de compléter l'art. 12 LPN par l'alinéa suivant :

**Art. 12 al. 1<sup>bis</sup>**

<sup>1bis</sup> Les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une surface de plancher inférieure à 400 m<sup>2</sup> ; le droit de recours reste applicable à la construction de logements :

- a. situés dans des sites construits d'importance, impactant directement des sites historiques ou des monuments culturels ou devant être réalisés à proximité immédiate de ceux-ci, ou
- b. situés dans des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale ou dans l'espace réservé aux eaux.

En revanche, la minorité Masshardt propose de ne pas entrer en matière sur l'avant-projet de la CEATE-N concernant la nouvelle réglementation de l'art. 12 LPN.

**Proposition (principale) de Pro Natura :**

**Pro Natura propose de suivre la minorité Masshardt et de renoncer à compléter la LPN par l'art. 12, al. 1<sup>bis</sup>.**

**Exposé des motifs :**

Le droit de recours des organisations (DR), qui serait affaibli par la modification proposée de la LPN, constitue un pilier important de l'État de droit suisse. Il contribue de manière essentielle à la mise en œuvre correcte et uniforme du droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire en vigueur et donc à la garantie de l'égalité de traitement et de la sécurité du droit en Suisse. Les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir agissent dans l'intérêt public lorsqu'elles exercent leur DR. Tenues de respecter le droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire, elles ne poursuivent pas d'intérêts particuliers ou financiers personnels, contrairement aux opposants privés, mais elles s'engagent, en tant qu'avocates de la nature, pour que seuls des projets conformes au droit soient autorisés. C'est la raison pour laquelle le peuple suisse a clairement confirmé le DR lors de la votation populaire du 30 novembre 2008, par 66% des voix.

Le champ d'application personnel et matériel du DR est déjà limité par le droit en vigueur et l'exercice du DR est soumis à des directives strictes. Ainsi, afin d'éviter toute utilisation abusive du DR, les accords portant sur des prestations financières ou autres selon l'art. 12d LPN et l'art. 55c de la Loi sur la protection de l'environnement (LPE) ne sont en principe pas autorisés. En outre, les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir ont l'obligation, en vertu de l'art. 4 de l'Ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO), de tenir à jour une statistique de leur activité de recours et d'en rendre compte chaque année à l'OFEV. En revanche, les nombreuses oppositions et recours de particuliers (voisins) contre des projets de construction ne sont pas soumis à de telles règles. Ce sont surtout les oppositions émanant de particuliers – dont le bien-fondé est souvent douteux – qui entraînent des retards importants dans les projets de construction en zone à bâtir, et non les recours déposés par des associations.

Selon l'actuelle réglementation légale, le DR est surtout important pour les projets de construction en zone à bâtir dans les cas suivants :

- lorsque la zone à bâtir ne correspond pas à la loi actuelle sur l'aménagement du territoire et que son déclassement serait indiqué en raison de sa situation et des directives cantonales.
- lorsque des habitats dignes de protection (mais pas encore protégés) selon l'art. 18 LPN ou des biotopes protégés (inventoriés) selon les art. 18a et 18b LPN se trouvent sur la parcelle concernée par le projet de construction. La protection de tels habitats, notamment dans les zones urbanisées, revêt un grand intérêt public pour la conservation et de la promotion des espèces menacées et leur mise en réseau (infrastructure écologique).
- lorsqu'il s'agit d'un projet de construction entrant dans le champ d'application de la Loi sur les résidences secondaires (LRS). Si des logements pour des résidences secondaires non commercialisées (lits froids) sont prévus en zone à bâtir dans des communes qui dépassent la limite de 20% de résidences secondaires, les associations habilitées à recourir sont légitimées à faire opposition. Dans de

nombreux cas, les tribunaux ont annulé des autorisations non recevables à la suite de recours.<sup>1</sup>

Les dispositions existantes du DR garantissent aujourd'hui déjà que les organisations de protection de l'environnement exercent le DR avec beaucoup de précaution et une grande réserve. Les recours sont envisagés seulement lorsque les organisations de protection de l'environnement estiment que les clarifications nécessaires à l'examen de la recevabilité d'un projet sont insuffisantes et/ou que le droit en vigueur n'a pas été correctement appliqué. Les statistiques établies par l'OFEV, sur la base des rapports obligatoires des organisations de protection de l'environnement, confirment que ces dernières années, avec une moyenne de 68 cas clôturés par an – dont seule une très petite partie concerne des projets en zone à bâtir – le nombre de cas de recours des organisations est relativement faible (moyenne sur 5 ans selon les évaluations de l'OFEV pour les années 2017-2021 ; sans les cas de résidences secondaires, qui sont enregistrés séparément).<sup>2</sup> En outre, il ressort également des statistiques de l'OFEV que le DR est exercé de manière très scrupuleuse. Les procédures de recours se sont soldées par une non-entrée en matière, un rejet ou un retrait du recours sans accord dans moins de 30% des cas. Dans tous les autres cas (plus de 70%), elles ont abouti à une admission ou une admission partielle du recours, à une adaptation du projet ou au retrait de celui-ci. Cela signifie que dans ces cas, le projet de planification ou de construction prévu ne correspondait pas aux directives légales et que, sans le DR, des projets contraires à la loi auraient été réalisés.

Dans ce contexte, on ne voit pas comment la restriction proposée du DR pour les projets de construction de logements en zone à bâtir pourrait se justifier. Dans le rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) du 28 mars 2023, la prétendue nécessité d'agir est justifiée par le fait que la possibilité pour des organisations environnementales de faire recours contre les projets ne dépassant pas une certaine surface de plancher constitue un déséquilibre qu'il s'agirait de corriger. Le rapport n'explique nullement en quoi consiste ce « déséquilibre » et ne peut d'ailleurs le justifier. En exerçant leur DR, les organisations de protection de l'environnement ne peuvent rien demander d'autre que le respect des lois en vigueur. Le fait qu'à l'avenir, certains projets de construction de logements soient exemptés d'un contrôle judiciaire de la conformité du projet de construction avec la loi est très dérangeant du point de vue de l'État de droit.

En outre, la restriction prévue du DR entraînerait une inégalité de traitement injustifiable entre les demandes de permis de construire, basée uniquement sur le critère du dépassement ou du non-dépassement d'un seuil arbitraire concernant la surface de plancher du projet prévu. Les « petits » projets de construction de logements seraient privilégiés et encouragés indépendamment des circonstances concrètes, y compris pour les résidences secondaires. Avec une situation initiale comparable en matière de droit de l'aménagement du territoire et un état écologique et historique comparable de la parcelle, la conformité légale du projet de construction pourrait être examinée par les tribunaux sur la base du droit de recours des associations dans un cas mais pas dans l'autre. Avec l'adaptation proposée de l'art. 12 LPN, le législateur exprimerait de fait que la bonne application du droit de l'environnement et du droit de l'aménagement du territoire en vigueur peut être négligée pour les « petits » projets de construction de logements.

**En résumé : la limitation proposée du DR par l'introduction de l'art. 12, al. 1<sup>bis</sup> LPN conduirait en dernier ressort à une violation des principes de l'État de droit et à un affaiblissement de la mise en œuvre du droit de la protection de la nature et du paysage ainsi que des préoccupations essentielles du droit de l'aménagement du**

---

<sup>1</sup> Voir la statistique annuelle des cas de recours clôturés sur le site Internet de l'OFEV sous : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/fachinformationen/verbandsbeschwerderecht/statistik-und-evaluation-des-verbandsbeschwerderechts.html>.

<sup>2</sup> Voir note 1.

**territoire. Tout cela sans que le rapport de la CEATE-N sur l'avant-projet ne démontre, justifications à l'appui, qu'il existe un quelconque besoin d'agir. L'adaptation proposée de l'art. 12 LPN doit donc être rejetée dans les termes les plus clairs.**

Si la proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt n'est pas acceptée et que l'on entre malgré tout en matière sur l'avant-projet, **Pro Natura** fait les propositions subsidiaires suivantes concernant les autres propositions minoritaires Jauslin et Munz.

## **2 Proposition de la minorité Jauslin**

La minorité Jauslin propose l'adaptation suivante de la nouvelle réglementation préconisée par la majorité :

### **Art. 12 al. 1<sup>bis</sup> phrase introductive et let. c**

<sup>1bis</sup> Les organisations n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions qui se rapportent à la construction de logements en zone à bâtir d'une **surface de plancher inférieure à 250 m<sup>2</sup>** ; le droit de recours reste applicable à la construction de logements :

#### **C. situés dans des zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement**

Selon la minorité Jauslin, le droit de recours prévu à l'art. 12, al. 1<sup>bis</sup> LPN ne doit être supprimé que pour les logements situés en zone à bâtir présentant une surface de plancher inférieure à 250 m<sup>2</sup> (au lieu de 400 m<sup>2</sup>). Cette minorité demande en outre que le DR reste applicable sans restrictions dans les zones à bâtir qui semblent se prêter à un déclassement.

### **Proposition subsidiaire de Pro Natura:**

**Pro Natura propose de suivre la minorité Jauslin.**

### **Exposé des motifs :**

Selon l'Office fédéral de la statistique, la surface moyenne des logements en Suisse était de 99,1 m<sup>2</sup> en 2021.<sup>3</sup> Le seuil de 400 m<sup>2</sup> de surface de plancher proposé par la majorité est quatre fois supérieur à cette valeur de référence. Dans le cas d'un logement avec une surface de plancher allant jusqu'à 400 m<sup>2</sup>, il ne s'agira donc généralement pas – comme le suggère le rapport de la CEATE-N – d'une petite maison individuelle, mais plutôt d'une villa imposante ou d'un immeuble d'habitation et donc d'un projet dont le maître d'ouvrage est généralement un professionnel. Si un privilège doit être introduit pour les « petits » projets de construction – ce que **Pro Natura** rejette comme indiqué au point 1 ci-dessus – la surface de plancher introduite comme seuil doit être fixée à un niveau bien inférieur à 400 m<sup>2</sup>. Dans ce sens, **Pro Natura** soutient la proposition de 250 m<sup>2</sup> de la minorité Jauslin, bien que cette valeur soit encore trop élevée.

Il convient en outre de soutenir clairement l'ajout de la lettre c à la réglementation proposée par la majorité, selon la minorité Jauslin. Les principes de l'utilisation mesurée du sol et de la séparation des parties constructibles et non constructibles du territoire, ancrés à l'art. 1, al. 1, de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT), sont d'une importance capitale pour éviter autant que possible un nouveau mitage du paysage. C'est en gardant cet objectif à l'esprit que la révision de la LAT en 2014 a créé les bases permettant de réduire les zones à bâtir totalement surdimensionnées qui avaient été définies par le passé dans de nombreuses communes. Selon le droit en vigueur, les organisations de protection de l'environnement ont le droit d'opter pour le DR lorsqu'une commune délimite des zones à bâtir surdimensionnées conformément aux prescriptions de l'art. 15 al. 1 LAT et qu'une surface se prêtant au déclassement doit être construite. Le DR remplit dans ce domaine une fonction de contrôle

<sup>3</sup> Voir données sur le site de l'Office fédéral de la statistique sous :

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/taille.html>

importante pour l'application du droit de l'aménagement du territoire et devrait absolument être préservé dans le but d'enrayer la progression du mitage du territoire.

### 3 Proposition de la minorité Munz

La minorité Munz propose d'adapter comme suit la nouvelle réglementation préconisée par la majorité :

**Art. 12 al. 1<sup>bis</sup> let. d**

1<sup>bis</sup> ...

**d. soumis à la loi du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires**

La minorité Munz propose de conserver sans restriction le DR pour les constructions de logements soumises à la LRS.

#### **Proposition subsidiaire de Pro Natura:**

**Pro Natura propose de suivre la minorité Munz.**

#### **Exposé des motifs :**

Le DR est également central pour la mise en œuvre de la LRS, car en pratique, il n'y a souvent aucun intérêt à un respect scrupuleux de la loi. Cela ressort clairement des statistiques de l'OFEV déjà mentionnées, dans lesquelles les cas relevant de la LRS sont enregistrés séparément. A une exception près (année 2017 ; 59,3%), les procédures de recours clôturées dans le champ d'application de la LRS entre 2017 et 2021 se sont soldées dans plus de 60% des cas par une admission ou une admission partielle du recours ou un retrait du projet.<sup>4</sup> Dans tous ces cas, des résidences secondaires contrairement à la loi auraient donc été construites sans le DR. Les projets de résidences secondaires dans des zones à bâtir conformes à la LAT utilisent de précieuses réserves de terrain à bâtir qui ne sont ensuite plus disponibles pour d'autres projets de construction de logements, et notamment de résidences principales destinées à des familles résidant sur place. C'est entre autres pour cette raison que le Tribunal fédéral, dans son arrêt ATF 139 II 271, a approuvé l'utilisation du DR dans le cadre de la LRS. Sa suppression pour les constructions de résidences secondaires ne dépassant pas une certaine surface de plancher ne ferait qu'encourager le gaspillage des terrains à bâtir et rendrait ainsi encore plus difficile, et non plus facile, la construction de maisons individuelles pour les familles résidant sur place, contrairement aux objectifs réclamés par l'initiative parlementaire 19.409 Droit de recours des associations. « David contre Goliath ». Le DR dans le domaine de la LRS doit donc être impérativement maintenu.

### 4 Conclusion

Sur la base des motifs exposés ci-dessus, **Pro Natura** présente les propositions suivantes :

#### **Proposition (principale) :**

**Pro Natura propose de suivre la minorité Masshardt et de renoncer à compléter la LPN par l'art. 12 al. 1<sup>bis</sup>.**

---

<sup>4</sup> Voir note 1.

Si la proposition de non-entrée en matière de la minorité Masshardt n'est pas acceptée et que l'on entre malgré tout en matière sur l'avant-projet, **Pro Natura** présente les deux propositions suivantes concernant les autres propositions minoritaires Jauslin et Munz.

**Proposition subsidiaires :**

**Pro Natura** propose de suivre la minorité Jauslin.

**Pro Natura** propose de suivre la minorité Munz.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de nos propositions et restons à votre disposition pour toute question.

Avec nos sincères salutations.

**Pro Natura – Ligue suisse pour la protection de la nature**