

Modalité du droit de recours

Document informatif de la Société forestière suisse

1. Contexte

Le comité de la Société forestière suisse (SFS) a reçu le mandat, lors de son assemblée générale d'août 2023, d'étudier si celle-ci pouvait être habilitée à disposer d'un droit de recours dans les domaines de la protection de l'environnement et de la protection de la nature et du paysage, et si une recommandation pouvait être faite à la prochaine assemblée générale quant l'opportunité ou non de disposer d'une telle habilitation.

Ce document a pour but de renseigner les membres de l'association sur l'utilisation du droit de recours en général et sur les décisions à considérer pour pouvoir exercer celui-ci. Il complète les informations données dans le document *Verbandsbeschwerderecht Schweizerischer Forstverein, Grundlagen und Entscheid Vorbereitung* (S. Flückiger, novembre 2023).

2. Références juridiques

LGG: Loi fédérale sur l'application du génie génétique au domaine non humain du 21 mars 2003 (RS 814.91)

LPE : Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (RS 814.01)

LPN : Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (RS 451)

ODO : 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 (RS 814.076)

OEIE : Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988 (RS 814.011)

3. Modalité d'utilisation générale du droit de recours :

- Par rapport à quel type de décision un recours peut-il être fait ?
 - Contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations soumises aux dispositions sur l'étude d'impact (art. 55, al. 1 LPE).

L'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE) définit dans son annexe les installations soumises à une étude d'impact sur l'environnement (art. 1 OEIE) et quel type de modification d'installation existantes y est également soumis (art. 2 OEIE).

 - Installation spécifique à la gestion forestière : n°80.2 Projets de desserte forestière concernant une zone supérieure à 400 ha.
 - Contre les autorisations de mise en circulation dans le commerce d'organismes pathogènes destinés à être utilisés dans l'environnement (art. 55f, al. 1 LPE).
 - Contre les autorisations délivrées par les autorités pour la mise en circulation d'organismes génétiquement modifiés destinés à être utilisés dans l'environnement (art. 28 LGG).
 - Contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales relevant de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération (art. 12 LPN).

Pour les décisions cantonales il faut également considérer les projets qui ne pourraient être réalisés sans les subventions fédérales définies à l'art. 2, al. 1, let c LPN.

L'annexe I de l'Aide à l'exécution à l'intention des autorités de décision de première instance de l'OFEV (2021) propose une liste non exhaustive de tâches de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN (voir annexe).

- Comprend les autorisations de défrichement (art. 2, al. 1, let. b LPN).

- **Quand une organisation perd-elle sa qualité à pouvoir faire recours ?**

Voir art, 55b LPE, art. 12a LGG et art. 12c LPN:

- Dans la suite d'une procédure, par exemple une modification de la décision, lorsqu'elle n'avait pas fait recours contre la décision, sauf si la modification lui porte atteinte.
- Lorsque le droit fédéral ou cantonal prévoyait une procédure d'opposition et qu'elle n'y a pas participé.
- Dans une procédure ultérieure, si elle a omis de formuler des griefs recevables contre un plan d'affectation à caractère décisionnel, ou si ces griefs ont été rejetés.

Un recours contre une décision concernant l'octroi d'une subvention fédérale est irrecevable lorsque le projet auquel elle s'applique a fait l'objet d'une décision dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération (art. 12a LPN).

Exemple : le plan directeur cantonal en vigueur délimite à large échelle les régions où l'implantation d'éoliennes est possible. Dans le cadre d'une demande de permis de construire concernant un parc éolien, les points du recours relatifs au secteur validé dans le plan directeur cantonal ne sont en principe pas recevables.

- **Comment une organisation est-elle informée d'une décision ?**

Celle-ci peut être directement informée par l'autorité de la décision rendue ; la décision est publiée dans la Feuille fédérale ou dans l'organe officiel du canton (art. 55a al. 1 LPE et art. 12b, al. 1 LPN).

Les demandes d'autorisation portant sur la dissémination expérimentale d'organismes génétiquement modifiés et sur la mise en circulation d'organismes génétiquement modifiés destinés à être utilisés dans l'environnement sont publiées dans la Feuille fédérale par l'autorité qui délivre l'autorisation et sont mises à l'enquête publique pendant 30 jours (art. 12a, al. 1 LGG).

Lorsqu'une décision lève une opposition (par exemple dans le cas d'un permis de construire), l'organisation qui a fait opposition est en principe informée directement de la décision pour pouvoir faire recours contre celle-ci.

- **Où une organisation peut-elle consulter les documents relatifs à un projet pour lequel une procédure d'opposition est prévue (par exemple permis de construire) ?**

Il est généralement précisé dans l'enquête publique où les documents peuvent être consultés. Cela va dépendre de l'objet et de la pratique du canton. Souvent il est encore nécessaire de se rendre dans le bureau d'une administration communale ou cantonale pour consulter le dossier papier.

Exemple : dans le canton de Fribourg les dossiers papier des projets faisant l'objet d'un permis de construire sont consultables auprès des administrations communales concernées par ceux-ci. Il est également prévu qu'une consultation des dossiers électroniques soit possible (art. 135a, al. 5 Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions). La législation forestière cantonale a également été modifiée pour permettre dans le futur une consultation exclusivement digitale des dossiers concernant les constats de la nature forestière (accès informatique aux dossiers de mise à l'enquête des limites forestières).

- **Quel effet suspensif a un recours ?**

Un recours n'a pas automatiquement d'effet suspensif. Il peut être précisé soit dans la décision soit dans un article de loi lié à cette décision si un recours a un effet suspensif ou non sur cette décision. Dans le cas où il est précisé qu'un recours n'a pas d'effet suspensif, il est possible d'adresser à l'instance de recours une demande d'effet suspensif.

Exemple : les décisions d'autorisation de réguler diverses meutes dans le canton du Valais de novembre 2023 précisaient que « L'effet suspensif d'un éventuel recours contre cette décision est retiré » (Bulletin Valais Wallis n°49, 8 décembre 2024). Le tribunal administratif fédéral a toutefois confirmé l'effet suspensif des recours déposés par diverses ONG par rapport à la décision de l'Office fédéral de l'environnement, le canton du Valais indiquait dans son communiqué de presse du 13 décembre 2023 que les tirs étaient stoppés.

- **Quelles sont les issues possibles d'un recours ?**

- Recours admis ou partiellement admis
- Recours rejeté ou non-entrée en matière
- Recours retiré par l'organisation suite ou non à la conclusion d'un accord
- Recours sans objet, c'est notamment le cas si la demande sur laquelle il porte a été retirée

- **Par quelle instance un recours est-il réglé ?**

L'instance à laquelle peut être adressé le recours, et qui traite celui-ci, est précisée dans la décision.

Pour les projets faisant l'objet d'une mise à l'enquête, les oppositions sont traitées dans la décision relative au projet.

Pour les décisions de compétence cantonale, il peut y avoir, selon le type de décision ou la législation cantonale, deux niveaux d'instance de recours. Généralement, le recours contre une décision se fait au Tribunal cantonal. Si celui-ci rejette dans sa décision le recours, il est alors possible de faire recours contre la décision du Tribunal cantonal auprès du Tribunal fédéral.

Pour les décisions de compétence fédérale, les recours sont adressés au Tribunal administratif fédéral. Si celui-ci rejette dans sa décision le recours, il est alors possible de faire recours contre la décision du Tribunal administratif fédéral auprès du Tribunal fédéral.

- **A quelles étapes existe-t-il des procédures de conciliation ?**

Selon le type de décision, et en particulier pour les objets ayant été mis à l'enquête, avant qu'une décision soit rendue (type permis de construire) des procédures de conciliation peuvent avoir lieu à différents moments, selon la nature du projet et l'intérêt des autorités communales ou cantonales.

Si un accord est trouvé par rapport à une opposition, selon la situation il est recommandé à la partie ayant fait opposition de maintenir son opposition, mais de préciser dans l'accord qu'elle ne fera pas recours contre la décision, pour autant que cette dernière comprenne bien les points convenus dans l'accord.

Exemple 1 : il est prévu de construire des immeubles sur l'article X de la commune A au bout duquel se trouve une forêt. Le propriétaire de l'article Y sur lequel se trouve la forêt fait opposition au projet, notamment parce qu'avec le projet de construction il ne serait plus possible d'accéder à la forêt pour son exploitation. La commune A, avant de rendre son préavis concernant le projet et de transmettre le dossier à l'administration cantonale pour la suite de la procédure, invite les différentes parties à une vision locale pour voir si une solution peut être trouvée. A l'issue de cette séance un accord est trouvé, une servitude de passage sur l'article X en faveur de l'article Y est prévue. Les documents relatifs à cet accord sont ajoutés au dossier de demande de permis de construire. La commune rend son préavis et transmet le dossier pour la suite de la procédure à l'administration cantonale.

Exemple 2 : une ONG fait opposition contre un projet de pistes VTT dans une station touristique, notamment en raison du fait que l'impact sur la nature n'aurait pas été suffisamment pris en considération et que les mesures de compensation proposées ne seraient pas suffisantes. Dans le cadre d'une conciliation avant l'obtention du permis de construire, la partie requérante s'engage à mettre en place différentes mesures de compensation supplémentaires, convenues avec l'ONG, par rapport au projet initial. Ces mesures sont intégrées dans le projet. La décision (permis de construire) lève l'opposition, considérant que l'accord passé et les mesures prévues règlent les points soulevés dans l'opposition. L'ONG ne fait pas recours contre la décision, considérant que celle-ci reprend bien ce qui a été demandé ou donne une garantie suffisante aux mesures convenues.

4. Modalité d'utilisation à définir par la SFS

Ce chapitre propose une série de points non-exhaustifs que la SFS devra prendre en considération si elle dispose du droit de recours et souhaite exercer celui-ci. Ce chapitre n'a pas pour objectif de définir la pratique à suivre par la SFS, mais de donner un premier aperçu aux membres de la SFS du cadre dans lequel celle-ci pourrait s'inscrire. En ce sens, le fait de ne pas avoir actuellement de réponses à ces questions ne doit pas être vu comme une raison suffisante pour un éventuel renoncement à demander un droit de recours, mais plutôt comme l'occasion de réfléchir au cadre dans lequel le droit de recours pourrait être utilisé ou non, et comment l'emploi de celui-ci pourrait être cadré. D'un point de vue temporel, le comité ne prévoit pas de débattre de ces différents points lors de l'assemblée d'août 2024, mais de se pencher sur ceux-ci au cours de l'année à venir.

- **Comment la SFS se tient informée des objets mis à l'enquête ou des décisions rendues ?**

Les délais sont généralement de 30 jours, ce qui demande une réaction relativement rapide pour avoir le temps de consulter les documents (nécessitant généralement se rendre sur place), de prendre une décision si une opposition ou un recours est déposé, puis de rédiger celui-ci.

Une attitude pro-active consisterait à passer en revue chaque feuille officielle des différents cantons et de la Confédération. Une attitude passive consisterait à réagir à la demande de membres. La première option nécessiterait des ressources importantes pour parcourir chaque semaine l'ensemble des feuilles officielles et faire un tri des objets potentiellement problématiques ; à noter qu'en cas d'objet problématique identifié il serait encore vraisemblablement nécessaire de se rendre sur place pour consulter les documents. La deuxième option impliquerait que le nombre d'objets portés à l'attention de la SFS serait dépendant de l'engagement des membres de la Société, impliquant potentiellement une grande disparité de cas signalés entre les différentes régions du pays si une ligne de conduite n'est pas définie.

- **Pour quel type d'objet utiliser le droit de recours ?**

Vu la variété d'objets et le grand nombre de projets contre lesquels une opposition ou un recours est possible, il conviendrait de préciser sur quel type d'objets une attention particulière devrait être mise. Cela nécessiterait également de définir dans quelles situations on souhaiterait faire opposition ou recours.

Voici des exemples de critères pouvant être considérés pour les projets impliquant des défrichements :

- Considérer uniquement les projets ayant un impact important sur la forêt (par exemple en utilisant la surface ou leur emplacement comme indication) ;
- Viser les projets pour lesquels une pression politique existe (par exemple les projets touristiques d'importance cantonale) ;
- Viser les projets pour lesquels il semble discutable que l'intérêt de leur réalisation prime sur celui de la conservation de la forêt.

- **Comment sont prises les décisions relatives à une opposition ou un recours ?**

Voici en exemple des points qui seraient à régler :

- Quelle est la volonté des membres que leur avis soit pris en considération (selon leur souhait est-ce applicable ?) ;
- Qui mène les négociations et juge si les compromis trouvés sont satisfaisants (processus de conciliation) ;
- Comment déterminer quand on arrête la procédure (ex : faire recours contre la décision du tribunal cantonal au tribunal fédéral).

Il sera important d'identifier les possibles conflits d'intérêt au sein de la SFS et de définir comment gérer ou éviter ceux-ci. Par exemple, si la législation forestière permet en forêt la construction de bâtiments servant à la gestion régionale de la forêt, ces bâtiments portant localement directement atteinte à la forêt en tant que milieu naturel, selon la sensibilité des membres de la SFS un projet de centre forestier en forêt pourrait être considéré comme justifié ou non.

- **Qui s'occupe des oppositions et des recours (également appui juridique) ?**

- Qui dispose des connaissances nécessaires (administratives, juridiques et professionnelles) pour évaluer les dossiers, rédiger les oppositions ou recours et mener les négociations ?
- Appui externe, si oui à quelle étape ?

- **Comment régler l'aspect financier ?**

La question des montants financiers à engager est fortement dépendante du choix de l'emploi du droit de recours et des pratiques définies. S'il est par exemple choisi de disposer d'un droit de recours uniquement pour l'avoir en réserve en cas d'un objet extraordinaire nécessitant une réaction forte de la SFS (en plus des éventuelles opposition ou recours d'autres associations), il devrait être possible de débloquer des fonds ou d'organiser une levée de fonds sans demander une grande anticipation budgétaire (réaction à une situation rare et extraordinaire).

- **Quelle relation avec les autres associations ?**

Les différentes associations de protection de la nature se concertent parfois. Pour un même projet, deux associations peuvent se concerter et établir un contenu d'opposition commun pour le consolider, mais elles font chacune opposition de façon indépendante pour garder leur liberté d'action ; en cas de processus de conciliation, les deux associations n'ont pas forcément exactement les mêmes exigences de mesures de compensation supplémentaires.

*Version du 6 août 2024
Comité SFS, Noémi Gay*

Annexe :

Annexe 1 : annexe I de l'Aide à l'exécution à l'intention des autorités de décision de première instance de l'OFEV (2021), propose une liste non exhaustive de tâches de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN

Annexe I : Tâches de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN, qui peuvent avoir un impact sur la nature

La liste ci-dessous n'est pas exhaustive.

- Aménagement du territoire et construction
 - Décisions d'autorisation en matière de constructions ou installations hors de la zone à bâtir (art. 24 de la loi sur l'aménagement du territoire [LAT ; RS 700])
 - Plans d'affectation et décisions d'autorisation en matière de protection des biotopes (art. 18 ss LPN), des marais (art. 23a ss LPN) et d'autres tâches de la Confédération
 - Décisions d'autorisation relatives aux résidences secondaires (art. 6 de la loi fédérale sur les résidences secondaires [LRS ; 702])
 - Décisions d'autorisation relatives aux installations de téléphonie mobile
 - Classement en zone à bâtir (art. 15 LAT)
- Protection des eaux et ouvrages hydrauliques
 - Décisions relatives aux débits résiduels minimaux (art. 29 ss LEaux)
 - Décisions relatives à l'assainissement des eaux résiduelles (art. 80 ss LEaux)
 - Décisions relatives à l'assainissement des éclusées, au régime de charriage et à la libre migration des poissons (art. 83a LEaux en lien avec les art. 39a et 43a LEaux ainsi que 10 LFSP)
 - Décisions relatives à la protection des eaux souterraines, notamment en matière de zones et périmètres de protection des eaux souterraines (art. 20 et 21 LEaux) et de protection des nappes d'eaux souterraines (art. 43 LEaux)
 - Décisions relatives à la couverture ou mise sous terre des cours d'eau (art. 38 LEaux)
 - Décisions relatives à l'introduction de substances solides dans les lacs (art. 39 LEaux)
 - Décisions relatives au curage et à la vidange des bassins de retenue (art. 40 LEaux)
 - Décisions relatives aux rejets de débris flottants accumulés près des ouvrages de retenue (art. 41 LEaux)
 - Décisions d'autorisation relatives à l'exploitation de gravier, de sable ou d'autres matériaux (art. 44 LEaux)
 - Décisions relatives à la protection contre les crues (art. 3 s. de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau et art. 37 LEaux)
 - Décisions relatives aux mesures de revitalisation (art. 38a et 37 LEaux)
 - Décisions relatives aux espaces réservés aux eaux (art. 36a LEaux)

-
- Protection de la nature
 - Décisions d'autorisation relatives à la suppression de la végétation existant sur des rives (art. 22, al. 2, LPN)
 - Décisions relatives à des projets pouvant affecter des biotopes portés à l'inventaire (art. 18a ss LPN)
 - Décisions relatives à des projets susceptibles d'affecter des sites marécageux (art. 23a ss LPN)
 - Pêche
 - Autorisations relevant du droit de la pêche (art. 8 s. LFSP)
 - Chasse
 - Décisions d'autorisation en matière de mesures à l'encontre d'espèces protégées (art. 7, al. 2 et 3, de la loi sur la chasse [LChP, RS 922.0], art. 12, al. 2 et 4, LChP, art. 4 et 4^{bis} de l'ordonnance sur la chasse [OChP, RS 922.01])
 - Décisions d'autorisation en matière de mesures contre les espèces pouvant être chassées dans les districts francs et les réserves d'oiseaux d'eau et d'oiseaux migrateurs d'importance internationale et nationale (art. 11, al. 5, LChP, art. 5, al. 1, let. h, de l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale [OROEM; RS 922.32], art. 8, al. 1, OROEM, art. 9 OROEM, art. 8, al. 1 et 2, de l'ordonnance concernant les districts francs fédéraux [ODF; 922.31], art. 9, al. 3 et 4, ODF)
 - Décisions d'autorisation en matière de mesures contre les espèces pouvant être chassées durant les périodes de protection fédérales (art. 12, al. 2, LChP)
 - Décisions d'autorisation en matière de mesures contre des espèces non indigènes (art. 8^{bis}, al. 5, OChP)
 - Décisions relatives à des projets susceptibles d'affecter des réserves d'oiseaux d'eau et d'oiseaux migrateurs d'importance internationale et nationale (art. 6, al. 1, OROEM)
 - Décisions relatives à des projets susceptibles d'affecter des districts francs fédéraux (art. 6, al. 1, ODF)
 - Forêts
 - Décisions de défrichement (art. 5 en relation avec l'art. 7 LFo)
 - Décisions relatives à la constatation de la nature forestière (art. 10 LFo)
 - Subventions
 - Décisions relatives à des projets qui, selon toute vraisemblance, ne seront réalisés qu'avec des subventions fédérales (art. 2, al. 2 LPN)