



17 avril 2019

Rapport explicatif concernant la modification 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

Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2019

N° de référence : R205-1466

Table des matières

1	Contexte	3
2	Grandes lignes du projet.....	4
2.1	SSIGE	4
2.2	DSS	6
2.3	Adaptations formelles	7
3	Relation avec le droit international	8
4	Commentaire des différentes modifications	8
5	Conséquences.....	8

1 Contexte

L'année dernière, l'association Dark-Sky Switzerland (DSS) et la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE) ont soumis une demande d'octroi du droit de recours des organisations au sens de l'art. 55 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01), de l'art. 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) et de l'art. 28 de la loi sur le génie génétique (LGG ; RS 814.91).

L'octroi de ce droit de recours à ces deux organisations implique une modification 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 ; RS 814.076). Une fois désignée dans l'ODO comme étant habilitée à recourir, une organisation peut, dans les domaines visés par ses statuts, faire appel des décisions susceptibles de recours au motif qu'elles seraient contraires à la législation environnementale.

2 Grandes lignes du projet

Conformément aux art. 55 LPE et 12 LPN, le Conseil fédéral peut, sur demande, conférer le droit de recours à une organisation aux conditions suivantes :

- l'organisation poursuit un but non lucratif ;
Les sociétés de personnes et de capitaux à but lucratif et aux activités manifestement commerciales ne remplissent pas l'exigence de non-profit, même si elles agissent dans le domaine de la protection de l'environnement.
- l'organisation se voue à la protection de la nature, du paysage ou de l'environnement ;
Au sens de l'art. 55 LPE, une organisation de protection de l'environnement est considérée comme telle dès lors que, du point de vue de ses statuts et de sa pratique, elle se consacre à la protection de l'environnement ou à des buts apparentés et qu'elle est active dans ces domaines. Au sens de l'art. 12 LPN, il s'agit d'organisations qui se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables, et qui œuvrent dans ce domaine. Pour interpréter la notion de « protection de l'environnement », il convient de se référer à l'art. 3 de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE ; RS 814.011) qui énumère les domaines dont il faut tenir compte dans le cadre d'une étude de l'impact sur l'environnement (EIE). Ainsi, les dispositions de la LPE et celles concernant la protection de la nature, la protection du paysage, la protection des eaux, la sauvegarde des forêts, la chasse, la pêche et le génie génétique comptent parmi les prescriptions sur la protection de l'environnement.
- l'organisation est active au niveau national ;
Toute organisation qui possède de nombreuses sections cantonales ou qui œuvre depuis son siège central dans une grande partie de la Suisse est considérée comme étant active au niveau national. De plus, le caractère national de l'activité doit ressortir des statuts de l'organisation. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'organisation soit active ou connue de la même manière dans tout le pays. Conformément à la pratique de la Confédération en matière d'octroi du droit de recours des organisations, l'organisation requérante doit cependant prouver qu'elle est effectivement active dans la majeure partie du pays. Autrement dit, son activité devrait se déployer au minimum dans deux régions du pays.
- l'organisation remplit ces conditions depuis 10 ans sans interruption.

Le droit de recours visé à l'art. 55 LPE est limité aux décisions portant sur les installations soumises à l'EIE, qui sont mentionnées à l'annexe OEIE. Les organisations ayant qualité pour recourir ne peuvent faire appel de violations du droit environnemental que dans les limites de leurs statuts.

Le droit de recours visé à l'art. 12 LPN permet de recourir contre des décisions prises en accomplissement d'une tâche de la Confédération dans les domaines de la protection de la nature, de la protection du paysage, de la conservation des monuments historiques ou d'une tâche visant des objectifs semblables. Ce sont en premier lieu les organisations de protection de l'environnement qui se vouent à ces tâches visant des objectifs semblables, comme les organisations s'engageant en faveur de la protection des eaux ou des sols. Les organisations habilitées à recourir ne peuvent, dans ces cas également, que faire appel des décisions prises dans des domaines visés par leurs statuts.

2.1 SSIGE

Pour la SSIGE, l'examen de ces conditions donne le tableau suivant :

- Conformément à l'art. 1 de ses statuts, la SSIGE est une société au sens des art. 60 ss du code civil (RS 2010). Elle s'engage pour la distribution fiable et durable de l'eau, du gaz et de l'énergie thermique. La SSIGE engrange des recettes en publiant des réglementations et des ouvrages et en organisant des cours. Elle agit également comme organisme de

certification et d'essais gaz (surveillance du marché des appareils à gaz et d'autres produits utilisés en technique gazière) et vérifie l'étanchéité des installations de transport par conduites. Ces activités génèrent elles aussi des recettes. Les revenus de la SSIGE se sont ainsi montés pour l'exercice 2016 à quelque 15,4 millions de francs. Ils proviennent à environ 60 % des cotisations des membres et d'autres contributions externes et à 40 % de l'offre de cours ainsi que de la vente des publications. La SSIGE ne poursuit donc aucun objectif économique excessif et est, partant, considérée comme une organisation à but non lucratif.

- Selon l'art. 3 des statuts, la société a notamment pour objectif d'encourager la sécurité, la qualité et l'économie de la fourniture et de l'utilisation des réseaux de distribution de gaz. Dans le domaine de l'eau potable, elle a pour objectif d'encourager et de coordonner l'approvisionnement durable de la population avec de l'eau potable de qualité irréprochable et en quantité suffisante. Elle s'engage également pour la protection des ressources en eau. Dans le domaine de l'énergie, elle vise à encourager la sécurité, la qualité et l'économie de la fourniture et de l'utilisation des agents énergétiques gazeux, des gaz liquéfiés et de l'énergie thermique ainsi que de promouvoir la prévention des accidents, des perturbations et des dommages.

Garantir l'approvisionnement en eau potable et en eau d'usage industriel et promouvoir une utilisation économe de l'eau constituent un des buts de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20) mentionnés à son art. 1. Cette dernière régit également aux art. 19 ss la protection des ressources en eau ainsi que les mesures d'organisation du territoire. Les art. 22 ss LEaux fixent les exigences concernant les liquides de nature à polluer les eaux et les art. 27 et 28 LEaux comportent des prescriptions relatives à l'exploitation des sols et aux mesures appliquées aux eaux. En Suisse, près de 20 % de l'eau potable proviennent des lacs. En conséquence, les dispositions des art. 6 ss LEaux concernant les eaux usées visent aussi la protection de l'eau potable. Ainsi, la plupart des dispositions de la LEaux ont pour objectif de protéger l'eau potable. Conformément à ses statuts, la protection de l'eau potable peut être considérée comme une tâche essentielle de la SSIGE.

La sécurité des conduites de gaz, en faveur de laquelle la SSIGE s'engage également, relève par ailleurs de l'art. 10 LPE (protection contre les catastrophes). Dans le domaine du gaz également, l'aspect de la sécurité peut être considéré comme une tâche de protection de l'environnement.

Dans la pratique, la SSIGE s'implique activement en faveur des eaux. Elle élabore régulièrement des directives, des fiches pratiques, etc. et organise de nombreux cours en la matière (chaque année, env. 900 participants aux formations initiales et 1000 participants aux cours de perfectionnement).

La SSIGE offre des formations initiales et continues aux personnes qui travaillent de près ou de loin à la distribution du gaz et met l'accent sur la sécurité. Elle propose différents cours en ce sens. La SSIGE met également à disposition des connaissances professionnelles. Elle certifie aussi des produits dans le domaine du gaz. Elle veille ainsi à ce que ces derniers correspondent à l'état actuel de la technique. Par ces activités, la SSIGE contribue à la protection contre les catastrophes.

La SSIGE offre donc la possibilité de mettre en commun leur savoir-faire et leurs compétences. Elle est aussi une plateforme de réseautage. La SSIGE contribue à une distribution durable et à une qualité irréprochable de l'eau potable. Il ne s'agit ni d'une organisation sectorielle ni d'une organisation professionnelle. La SSIGE est donc une organisation de protection de l'environnement tant par ses statuts que par ses activités.

- Les statuts indiquent au surplus qu'il s'agit d'une organisation active au niveau national. La société est représentée non seulement en Suisse alémanique, mais aussi en Suisse romande, où elle déploie également ses activités. Elle compte en outre des membres au Tessin et organise des cours dans ce canton. Le secrétariat est sis à Zurich.

- La société a été créée en 1914. Les statuts ont entre-temps été adaptés à différentes reprises et sont depuis 2004 suffisamment explicites pour que la SSIGE puisse être considérée comme une organisation de protection de l'environnement. La société a rempli cette condition chaque année au cours de la dernière décennie.

La SSIGE remplit par conséquent les conditions des art. 55 LPE et 12 LPN pour se voir reconnaître la qualité d'organisation habilitée à recourir. Elle pourrait ainsi exercer ce droit dans le domaine de la protection des eaux, plus spécifiquement de la protection des ressources en eau potable, et dans le domaine de la protection contre les catastrophes, et plus spécialement du gaz.

2.2 DSS

Pour l'association DSS, l'examen de ces conditions donne le tableau suivant :

- Conformément à l'art. 1 de ses statuts, DSS est une association au sens des art. 60 ss du Code civil (RS 210). Selon l'art. 2, al. 3, de ses statuts, l'association est neutre sur les plans politique et confessionnel et ne poursuit pas de but lucratif. Les revenus de DSS se sont montés à 40 740 francs pour l'exercice 2016. Le compte de résultats montre pour l'exercice 2016 que les recettes proviennent à 61,1 % des cotisations des membres, à 36,8 % de dons et à 2,2 % d'autres sources de financement. L'organisation ne poursuit aucun objectif économique excessif et est donc considérée comme une organisation à but non lucratif.
- Conformément à l'art. 2, al. 1, de ses statuts, DSS a pour buts de préserver l'obscurité naturelle du ciel et de protéger le paysage nocturne en réduisant la pollution lumineuse. La pollution lumineuse désigne l'éclaircissement artificiel de l'environnement nocturne. Pour atteindre son but statutaire, DSS estime qu'il est primordial d'informer le public. En outre, l'association encourage le développement raisonnable et durable de l'éclairage extérieur, en considération notamment de la consommation électrique et des aspects spatiaux. Elle émet des recommandations à cette fin.

Comme indiqué à son art. 1, al. 1, la LPE a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol.

La lumière constitue une atteinte au sens de la LPE dans la mesure où elle est générée par des constructions ou par l'exploitation d'installations. De telles atteintes doivent être limitées en vertu des art. 11 à 18 LPE. Les émissions lumineuses peuvent toutefois aussi avoir des conséquences dommageables sur les biotopes et sur la diversité des espèces. Il convient donc de les réduire aux conditions prévues par la LPN. Ce type d'émissions est également susceptible de porter préjudice au paysage nocturne et ainsi, compris plus largement, à l'identité visuelle du pays. Lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN, la Confédération, ses établissements et exploitations ainsi que les cantons doivent prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité. En conséquence, une pesée des intérêts selon la LPN imposerait de tenir compte des émissions lumineuses. Il est par ailleurs imaginable de devoir aussi limiter ces émissions en référence aux objectifs de protection des objets inscrits aux inventaires fédéraux.

DSS s'engage à sensibiliser le public et les milieux scientifiques au thème de la pollution lumineuse. À cette fin, elle rédige des articles et des lettres de lecteurs, donne des interviews aux journaux et publie des communiqués de presse. Les membres de DSS tiennent des conférences dans toute la Suisse et parfois même à l'étranger. L'association organise aussi des événements qui visent à sensibiliser au thème de la pollution lumineuse. Il ressort de la documentation fournie à l'appui de la demande que l'organisation a conduit

plusieurs interventions et rencontré un certain succès en matière de lutte contre la pollution lumineuse. Aussi, par exemple, a-t-elle obtenu la réduction de l'éclairage à la gare CFF de Jona ou dans la boutique PKZ Women à Zurich. C'est aussi grâce à elle que des lampes ont été masquées à certains endroits. En 2014, elle a lancé une pétition pour la sauvegarde de la nuit dans l'espace alpin. Comme exemples d'activités, on pourra citer les stations de mesures de la pollution lumineuse installées en 2010 ou la « starparty » organisée en 2009 à Bellinzzone lors de laquelle tous les éclairages publics et illuminations de monuments ou de bâtiments officiels ont été éteints dans la ville.

En conséquence, l'association DSS est une organisation de protection de l'environnement aussi bien de par ses statuts que de par sa pratique.

- L'association se nomme Dark-Sky Switzerland. Son nom indique déjà une vocation qui s'étend à l'ensemble du pays. Par ailleurs, les statuts ne mentionnent aucune restriction quelconque de type régional. Il ressort également des rapports annuels remis par l'association que DSS dispose de représentants régionaux y compris au Tessin et en Romandie. Le secrétariat de l'association est sis actuellement à Langnau a.A., dans le canton de Zurich. La section Romandie a été fondée à Sion en 2004, une année après la section tessinoise à Termine. Le vice-président se montre particulièrement actif en Suisse italienne. La documentation permet en outre de conclure que des articles signés de membres de l'association paraissent dans toute la Suisse et que les membres de l'association sont également actifs en Suisse occidentale et au Tessin. La totalité des publications et communiqués de l'association sont publiés dans trois langues nationales. En conséquence, le critère du niveau national de l'activité est rempli.
- DSS a été fondée le 30 mai 2000 à Zurich en tant qu'association de droit privé. Il ressort des premiers statuts que l'association avait déjà à l'époque pour but de préserver l'obscurité naturelle du ciel en réduisant la pollution lumineuse. Selon la version actuelle des statuts (2017), ce but n'a pas changé. DSS a donc rempli chaque année au cours des dix dernières années les conditions pour se voir conférer le droit de recours des organisations.

L'association DSS remplit par conséquent les conditions des art. 55 LPE et 12 LPN pour se voir reconnaître la qualité d'organisation habilitée à recourir. Elle pourrait ainsi exercer ce droit dans les domaines visés par ses statuts.

2.3 Adaptations formelles

Deux adaptations formelles sont également effectuées dans le cadre de la présente révision de l'ODO.

Premièrement, depuis le 29 juin 2018, l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN) s'appelle EspaceSuisse. La liste des organisations habilitées à recourir conformément à la LPE, à la LPN ou à la LGG figurant à l'annexe ODO doit donc être adaptée en conséquence.

Deuxièmement, le 17 mars 2018, l'Assemblée générale de l'organisation Equiterre – partenaire pour le développement durable a décidé de dissoudre l'organisation pour cause d'insolvabilité. L'organisation a donc été dissoute au 30 avril 2018 et, partant, doit être supprimée de l'annexe recensant les organisations habilitées à recourir.

3 Relation avec le droit international

Le 25 juin 1998, l'Union européenne a signé la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus) et en est devenue partie en 2005. Cette convention garantit entre autres l'accès du public aux tribunaux dans les affaires qui concernent l'environnement. La Suisse a ratifié la convention d'Aarhus le 3 mars 2014. Le texte est entré en vigueur dans le pays le 1^{er} juin 2014.

La modification de l'ordonnance est compatible avec le droit européen.

4 Commentaire des différentes modifications

L'ODO contient une annexe qui liste toutes les organisations habilitées à recourir conformément à la LPE, à la LPN ou à la LGG. L'octroi du droit de recourir à la SSIGE et à DSS implique de modifier cette annexe. La SSIGE sera désormais mentionnée au ch. 17 de ladite annexe, DSS, au ch. 19.

5 Conséquences

Le projet de révision n'a aucune incidence financière ni effet sur l'état du personnel pour la Confédération, les cantons, les communes et l'économie.