

La défense du paysage (1967-2022) : enjeux politiques, sociaux et culturels

Modérateurs : Béatrice Lovis et Emmanuel Reynard (UNIL, Plateforme Paysage)

« Droit de la nature et du paysage et organisations à but idéal, une histoire entremêlée depuis 1967 »

Thierry Largey (UNIL, FDCA, Centre de droit public)

Jusqu'au 1er janvier 1967, il appartenait aux autorités de sauvegarder l'intérêt public à la protection de la nature et du paysage, non à des entités privées déposant des recours. L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) a marqué un tournant en matière de concrétisation effective du droit environnemental. En adoptant l'article 12 LPN, le législateur suisse conférait à des organisations privées d'importance nationale le droit de saisir par la voie du recours les autorités judiciaires, de sorte à garantir le contrôle de la bonne application de la loi.

L'accès à la justice n'est pas un droit absolu d'ingérence dans les affaires publiques ; il connaît des limites, en particulier s'agissant des organisations privées. Il a toutefois radicalement modifié la manière d'appréhender et de mettre en œuvre la protection de l'environnement, de la nature et du paysage. Le droit de recours a donné une légitimité aux organisations, celle de représenter l'intérêt général et d'obtenir des décisions judiciaires à ce titre, mais également celle de s'ériger comme des partenaires de négociation et de collaboration. Depuis 2007, les organisations n'apparaissent en particulier plus uniquement comme des opposantes, mais sont associées à l'élaboration des plans directeurs cantonaux. Au fil de la jurisprudence ou par le biais des instruments démocratiques, elles ont en outre largement contribué à la formation du droit environnemental – qu'elles peuvent faire respecter en saisissant les juges.

La présente réflexion propose d'examiner, à l'aide d'exemples concrets, le lien d'influence réciproque qui s'est tissé progressivement entre le droit de la nature et du paysage et l'action des organisations à but idéal, à l'aune notamment de la justice environnementale inaugurée en 1967 par la LPN¹.

« Les effets de la mise en œuvre de la LPN sur les stratégies politiques et foncières des associations de protection du paysage : le cas de Pro Natura »

Stéphane Nahrath (UNIL, FDCA) & Jean-David Gerber (UNIBE, Institut de géographie)

Depuis la fin du XIX^e siècle et durant la première partie du XX^e siècle, de nombreuses associations de protection de la nature et du paysage ont développé leurs activités de protection de la nature et des paysages en recourant, de manière plus ou moins importante et systématique, à une stratégie d'achats fonciers et parfois immobiliers. L'objectif était, en l'absence de régulations publiques significatives en la matière, de garantir la mise sous protection de paysages naturels et culturels, puis plus tard écosystémiques, au travers de l'acquisition de la propriété formelle sur les espaces ou les biens culturels à protéger. L'adoption, puis la mise en œuvre de la LPN à partir de 1967 a substantiellement modifié les

¹ Avec des développements plus récents dans la Convention de l'Europe de 2000 sur le paysage ou la Convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

conditions cadre politiques et institutionnelles des activités des associations de protection de la nature et du paysage, fondamentalement de deux manières : (1) en dotant l'État et son administration fédérale et cantonale de compétences de protection du patrimoine naturel et culturel et (2) en dotant les associations de protection de la nature et du paysage du droit de recours contre toute décision administrative suspecte de ne pas respecter les dispositions de protection de la nature et du paysage contenues dans la LPN. Ce dernier droit sera d'ailleurs encore renforcé dans la LPE de 1983 et étendu à d'autres domaines de la protection de l'environnement et des écosystèmes. Au vu de ce développement substantiel des politiques publiques de protection des paysages naturels, culturels et écosystémiques, à travers la mise en œuvre de la LPN et de la LPE, on peut faire l'hypothèse que les associations de protection de la nature et du paysage pourraient renoncer à leur stratégie foncière très coûteuse en faisant désormais confiance aux instruments de droit public, sur la mise en œuvre desquels on leur avait par ailleurs également conféré un droit de contrôle avec le droit de recours. L'analyse des stratégies politiques et foncières de Pro Natura durant la seconde moitié du XX^e siècle, l'une des principales associations de protection de la nature et du paysage en Suisse, montre que ce n'est pas vraiment le cas. Notre contribution va tenter d'expliquer cet apparent paradoxe.

« David contre Goliath. Analyse de l'action de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage »

Raimund Rodewald (SL-FP)

La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (SL-FP) est un excellent exemple de la manière dont les activistes, la société et l'État interagissent en Suisse. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), entrée en vigueur en 1967, stipule certes que la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons, mais elle ouvre également de nouvelles possibilités au niveau fédéral. L'article 12 de la LPN institue le droit de recours des organisations. L'article 13 permet à la Confédération de verser des contributions pour la sauvegarde d'objets dignes de protection. Et grâce à l'article 14, la Confédération peut désormais soutenir financièrement des organisations de protection de la nature et du patrimoine, à l'exemple la SL-FP fondée en 1970. Toujours sur la base de la LPN, un service de la protection de la nature et du patrimoine est créé en 1967, service dont Theo Hunziker prend la direction sous l'égide du conseiller fédéral Hans Peter Tschudi et de Ruedi Stüdeli, directeur de l'association VLP-ASPAN, aujourd'hui EspaceSuisse.

Les trois pères de la SL-FP – Tschudi, Stüdeli et Hunziker – ont habilement perçu que les ressources financières de la LPN permettaient de créer une fondation de droit privé qui deviendra une puissante organisation de lutte contre la destruction du paysage. Cette organisation non-gouvernementale est née de la volonté explicite de la Confédération de renforcer, et même de garantir, l'application de la nouvelle loi. Cette relation très étroite entre l'Etat et une association privée munie d'un droit de recours, mais aussi d'importants moyens de sensibilisation auprès du grand public, peut être considérée aujourd'hui comme exceptionnelle. Aux milieux de la construction s'opposait désormais un David muni de son lance-pierre, le droit de recours, qui fait encore à ce jour l'objet de débats politiques.