

Futile et inacceptable! : Démontage pour le moins contestable du droit de recours

Autor(en): **Badilatti, Marco**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **89 (1994)**

Heft 1

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-175622>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

● Übergeordnete Erlasse werden oft in Kraft gesetzt, ohne Überprüfung, ob die nachfolgenden Behörden zum Vollzug imstande sind. Deshalb: Ist die Verantwortung der Behörde klar geregelt? Steht ihr das erforderliche Instrumentarium zur koordinierenden, straffen Verfahrensleitung zur Verfügung? Kann die Bewilligungsbehörde effizient organisiert und professionell zusammengesetzt werden? Erhält sie beim Vollzug die Unterstützung der übergeordneten Instanzen?

● Sind soweit möglich Fristen gesetzt, deren Einhaltung mit geeigneten Sanktionen durchgesetzt wird?

● Sind die Rügemöglichkeiten der Einsprecher sachgerecht begrenzt? Ist der Missbrauch des Einspracherechts mit Sanktionen bedroht?

Angeregt wurde auch die Erarbeitung eines einheitlichen eidgenössischen Baurahmengesetzes, welches die Verfahrensordnung der Kantone vereinheitlicht, oder gar – im Sinne von ZGB und OR – den Bereich des Baurechts einheitlich ordnet.

Finanzielle Anreize

Verschiedentlich wurde auf die «Folgelosigkeit der Verzögerung der Bewilligungsverfahren für die Behörden und die Einsprecher hingewiesen, welche für die Bauherrschaft bisweilen wirtschaftlich prohibitiv ist. Bei der künftigen Regelung der Verfahren sollte deshalb die Verschleppung der Verfahren und der Missbrauch der Rechtsmittel durch Sanktionen insbesondere finanzieller Art belegt werden.

Fragwürdige Demontage des Beschwerderechts

Unsachlich und unannehmbar!

Von Marco Badilatti, Publizist, Zumikon (Zusammenfassung)

Dass das Verbandsbeschwerderecht gewissen Kreisen ein Dorn im Auge ist, erstaunt nicht, denn es ist erfolgreich. Es aber deswegen derart massiv zu beschneiden, wie es der Nationalrat schildbürgerartig beschlossen hat, ist kurzsichtig, sachlich ungerechtfertigt und unannehmbar.

Während der letzten Wintersession hat eine relativ knappe Mehrheit des Nationalrates im Rahmen seiner Beratungen über die Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes die Gelegenheit wahrgenommen, den ihr unbequemen gesamtschweizerischen Umweltorganisationen einen Denkkzettel zu verpassen. Unter Namensaufruf wurde unter anderem beschlossen, das Beschwerderecht der gesamtschweizerischen Verbände nur noch bei inventarisierten Objekten von nationaler Bedeutung zuzugestehen und es für alle andern Fälle den Kantonen zu überlassen, wer in ihrem Einzugsgebiet beschwerdeberechtigt sein soll. Auf Antrag von Jean-Philippe Maître (CVP, Genf) wurden die Umweltschutzverbände und mit ihnen auch die Gemeinden vom Beschwerderecht bei Objekten von öffentlichem Interesse ausgeschlossen. Hingegen fiel ein Antrag der Autopartei und ihrer rechtsbürgerlichen Sympathisanten, der die Verbandsbeschwerde ganz abschaffen wollte, klar durch.

Korrektur oder Referendum

Der Ball liegt nun beim Ständerat, dessen vorberatende Kommission unter Kurt Schüle (FDP, Schaffhausen) im Hinblick auf die Frühjahrs-session klar zu verstehen gegeben hat, nicht in die «Steinzeit der Umweltpolitik» zu-

rückfallen zu wollen. Sie stellte sich daher einstimmig gegen die vom Nationalrat abgesegnete Beschneidung der Beschwerderechte, zeigte jedoch Verständnis für die Absicht der Grossen Kammer, das Verfahren straffen zu wollen. Doch mit dem nun eingeschlagenen Weg habe der Nationalrat weit übers Ziel hinausgeschossen.

Wir wollen hier nicht näher auf die teilweise skurrilen und fadenscheinigen Argumente der nationalrätlichen Gegner des Beschwerderechts eintreten, sondern auf die unerlässlichen Korrekturen durch den Ständerat hoffen. «Und wenn die Räte keine anständige Lösung zuwege bringen, gibt es immer noch das Volk, welches per Referendum die Notbremse ziehen kann», meint der aargauische FDP-Ständerat Dr. Willy Loretan. Der Schweizer Heimatschutz und die übrigen beschwerdeberechtigten Verbände werden es jedenfalls nicht zulassen, dass ein leider nötiges und bewährtes Instrument unserer Umweltpolitik wegen einiger verbesserungswürdiger Verfahrensprobleme so dereguliert werden soll, dass es fast keinen Sinn mehr macht, sondern dem rücksichtslosen Umgang mit Natur- und Kulturgütern wieder Tür und Tor öffnet.

Nötig und gerechtfertigt
Seit der Einführung des Ver-



Dank dem Beschwerderecht konnten schon manche fragwürdige Vorhaben verhindert oder verbessert werden, so ein Golfplatz in schönsten Blumenwiesen bei Morschach. (Bild SHS)

Grâce au droit de recours, maints projets discutables ont pu être écartés ou améliorés, tel celui d'un terrain de golf dans les plus belles prairies à fleurs de Morschach (SZ).

bandsbeschwerderechts im Jahre 1967 wurden bei Bundesinstanzen (Bundesgericht, Bundesrat, Departementen) rund 300 Verfahren eingeleitet und abgeschlossen. Das ist gemessen an den übrigen Rechtsfällen, die zum Beispiel allein im Jahre 1992 eingingen, äusserst bescheiden. Rund 40 Prozent der Verbandsbeschwerden wurden von den Gerichten ganz oder teilweise gutgeheissen, 30 Prozent endeten mit einem Vergleich, und der Rest wurde abgewiesen. Diese Erfolgsquote liegt weit über derjenigen, die beim Bundesgericht auf andern Rechtsgebieten üblich ist und knapp 15 Prozent beträgt. Das belegt mehr als viele Worte, dass von einem allgemeinen Missbrauch der Beschwerdelegitimation durch die ideellen Verbände keine Rede sein kann und dass diese sachlich nötig und gerechtfertigt ist.

Démontage pour le moins contestable du droit de recours

Futile et inacceptable!

Par Marco Badilatti,
publiciste, Zumikon



Que le droit de recours des associations dérange certains, cela n'étonnera personne car il est efficace. Cependant, le saper comme le Conseil national a décidé aveuglément de le faire, c'est un manque de clairvoyance injustifié et inacceptable.

Beaucoup pressentaient quelque chose, mais pas un mauvais coup de cette ampleur: au cours de la dernière session d'hiver, une très petite majorité du Conseil national a, lors des délibérations sur la révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage, voulu donner une leçon aux organisations écologistes nationales qui les dérangent. Il a accepté au scrutin à l'appel nominal que le droit de recours des associations nationales subsiste seulement pour les objets portés à l'inventaire d'importance nationale et que, dans tous les autres cas, les cantons soient compétents pour décider qui aurait le droit de recours. Sur proposition de Jean-Philippe Maître (PDC, Genève), les associations de protection de l'environnement et, par dessus le marché, les communes ont été privées de leur droit de recours contre les objets déclarés d'intérêt public. En revanche, la proposition du parti des automobilistes et de

leurs sympathisants qui voulaient supprimer tout droit de recours des associations a été balayée.

Rectification ou référendum

La balle est désormais dans le camp du Conseil des Etats dont la commission préparatoire dirigée par Kurt Schüle (PRD, Schaffhouse) a clairement fait sentir, en prévision de la session de printemps de la Chambre des cantons, qu'elle n'entendait pas retourner à «l'âge de la pierre de la politique de l'environnement». Elle s'est ainsi prononcée à l'unanimité contre la suppression, acceptée par le Conseil national, du droit de recours des communes et des associations, tout en se montrant compréhensive quant au désir du Conseil national de simplifier la procédure de recours. Elle a estimé néanmoins que le Conseil national, en empruntant cette voie, était allé trop loin, qu'il adoptait

ainsi une politique contradictoire et qu'il faisait des promesses qu'il ne saurait tenir. Nous n'allons pas revenir en détails sur les arguments parfois grotesques ou cousus de fil blanc des adversaires, au Conseil national, du droit de recours qui, sous couvert de fédéralisme, défendent de toute évidence davantage leur intérêt propre que celui de la collectivité. Nous mettons tout notre espoir en la rectification indispensable du Conseil des Etats. «Et si les Chambres ne mettent pas sur pied une solution acceptable, le peuple pourra en dernier ressort, grâce à la possibilité du référendum, actionner le frein d'urgence» estime le conseiller aux Etats radical Willy Loretan. La Ligue suisse du patrimoine national et les autres associations jouissant du droit de recours ne permettront en tous cas pas que l'on dérègle pour le réduire quasiment à néant un instrument malheureusement très utile et qui a fait ses preuves en matière

de politique de l'environnement; cela pour apporter quelques améliorations à des problèmes de procédure. Cela reviendrait à ouvrir une brèche à des atteintes intolérables à nos biens naturels et culturels. C'est pourtant ce que le souverain voulait à l'époque éviter.

Idée de départ

Une brève rétrospective sur la conception, la genèse et l'exercice du droit de recours des associations s'impose. Elle est en elle-même suffisamment éloquente et montre que le droit de recours est non seulement efficace, mais également indispensable pour contrebalancer les intérêts économiques. En effet, qui peut veiller à la défense de la nature, de nos sites uniques et de notre patrimoine culturel constitué au cours de centaines de générations? Qui va les défendre contre les innombrables atteintes portées par notre civilisation? Qui va se préoccuper de la manière dont les autorités responsables s'acquittent de l'obligation qui leur incombe de ménager les paysages dans l'accomplissement de tâches fédérales?

Ce sont ces considérations qui incitèrent naguère le législateur à attribuer le droit de recours de droit administratif aux associations «d'importance nationale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables par pur idéal». Ce droit est entré en vigueur le 1er janvier 1967. Depuis, les associations concernées, mais également les cantons et les communes, veillent à ce que les décisions des autorités subalternes soient réexaminées dans l'intérêt de la protection de la nature, du patrimoine et de l'environnement par des autorités supérieures, en dernier ressort par le Tribunal fédéral ou le Conseil fédéral. En outre, les cantons ont, pour la plupart, introduit ce droit dans leur législation.

Le succès parle de lui-même

Et comment! Les biens naturels et culturels qui ne peuvent se défendre par eux-mêmes ont trouvé, de par les associations se vouant à leur protection par pur idéal, des avocats qui peuvent plaider en leur faveur. Grâce à cette possibilité, la nature et les biens culturels ont des armes en quelque sorte égales à celles de leurs adversaires. Cela surtout pour éviter que l'on ne sacrifie les valeurs immatérielles sur l'autel de l'intérêt facile, à court terme et tangible. En outre, les autorités doivent souvent servir plusieurs maîtres à la fois et ont tendance, dans les situations critiques, à lâcher du lest là où la pression est la plus forte et non pas là où il le faudrait objectivement.

Depuis l'introduction en 1967 du droit de recours des associations, environ 300 procédures ont été engagées, puis traitées, auprès des instances fédérales (Tribunal fédéral, Conseil fédéral, départements). Ce chiffre est dérisoire par rapport aux quelque litiges présentés par exemple en 1992. Les conflits essentiels portaient, pour ce qui est de la protection du paysage, sur la préservation de la forêt, les lignes à haute tension, les constructions destinées aux transports et au tourisme; pour ce qui est de la protection de la nature, il s'agissait de projets de défrichement, d'installations de transport, de centrales et d'aménagements hydrauliques et de protection des rives, et pour ce qui est de la protection du patrimoine, de constructions hors des zones à bâtir, de constructions de la Confédération et des PTT et des CFF et de la protection d'édifices historiques. Environ 40% de tous les recours présentés dans ces trois domaines ont été admis ou partiellement admis, 30% ont été traités par analogie et le reste a été rejeté. Cette cote de succès est bien supérieure à celle d'à peine 15% des recours d'autre nature au Tribunal fédéral.

Au service de tous

Tout cela prouve, mieux que des paroles, qu'on ne peut, de façon générale, parler d'abus du droit de recours par les associations et que ce droit est nécessaire et justifié. Bien au contraire, le droit de recours a souvent contribué à sauver un coin de nature ou un bien culturel et à adopter une pratique restrictive en matière d'autorisation de défricher. En effet, cet instrument a également une fonction de prévention puisqu'il invite les autorités à examiner si les projets sont compatibles avec la loi, à refuser les projets mal conçus ou à prévoir une meilleure harmonisation avec le paysage, la nature ou des biens culturels. Grâce au droit de recours, les autorités et les administrations sont rendues attentives aux problèmes et aux conflits existants. Enfin, cet outil a joué un rôle décisif pour le développement du droit et de la jurisprudence.

Non à un retour

Tout cela ne veut pas dire qu'aucune amélioration de la procédure de traitement des recours n'est nécessaire. Néanmoins, ce problème se situe à un tout autre niveau – et également chez les maîtres d'œuvre et les architectes eux-mêmes qui, souvent, ne se soucient pas le moins du monde des contraintes générales, mais vocifèrent que le bateau coule et qu'il leur faut une liberté totale. Il ne faut résoudre les difficultés existantes ni sur le dos des associations de protection de la nature, ni au détriment de nos biens naturels et culturels contribuant à notre bien-être. Prenez la peine de lire quelques décisions de tribunaux dans ce domaine; vous verrez que de nombreux litiges ressemblent presque à des romans policiers. Hélas! Et il faudrait encore légaliser cela au goût de certains incurables fédéralistes et membres des lobbies de l'automobile et de la construction? – Non, nous ne voulons ni ne pouvons nous permettre un tel retour en arrière!

Und was geht im EWR-Raum?

Liberalisierung und Harmonisierung durch Regulierung

Von Fürsprecher Peter Rechsteiner, Rechtsabteilung Generalsekretariat SIA, Zürich

Der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen gab seit jeher Anlass zu staatlichen Regelungen. Diese sind von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet und behindern dadurch insbesondere den Güterverkehr. Im Zeichen der zunehmenden Internationalisierung des Handels wird deshalb seit Jahrzehnten an der Beseitigung dieser Handelsbarrieren gearbeitet, zum Beispiel bei den Bauprodukten.

Die Aufgabe ist nicht leicht, gilt es doch, einen Ausgleich zu finden zwischen gerechtfertigten Schutzziele von Gesundheit und Sicherheit und den Ansprüchen, welche der grenzüberschreitende Handel stellt. Gerade bei gesundheitlich oder sicherheitsmässig sensiblen Produkten hat sich erwiesen, dass generelle Vereinbarungen, die Handelshemmnisse verbieten, nicht genügen.

Rechtsunsicherheit

Denn regelmässig waren solche Vereinbarungen mit einer Ausnahme Klausel verbunden, welche die Einschränkung des Warenverkehrs weiterhin erlaubte, wenn etwa Gründe des Gesundheitsschutzes oder der Sicherheit geltend gemacht werden konnten. Eine solche Klausel enthält auch der EG-Vertrag in Artikel 36, der von den EG-Staaten verschiedentlich angerufen wurde und zu einer reichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes geführt hat. Diese Rechtsprechung hat aber nicht zu einer Angleichung der unter-

schiedlichen einzelstaatlichen Vorschriften geführt, sondern lediglich Richtlinien ergeben zur Behandlung der Frage, wann diese einzelstaatlichen Regelungen gegenüber ausländischen Produkten weiterhin angewendet werden und damit den Warenverkehr einschränken können. Der verbliebene Spielraum und vor allem die fortbestehenden Differenzen zwischen den nationalen Rechtsgrundlagen bedeuten eine erhebliche Rechtsunsicherheit und damit weiterhin eine Behinderung des Warenverkehrs, die lediglich durch eine Harmonisierung der jeweiligen nationalen Erlasse beseitigt werden kann. Diese Harmonisierung ist denn auch das erklärte Ziel der EG, das sie durch ein ganzes Bündel von Massnahmen zu erreichen versucht.

Bauprodukterichtlinie

Bevorzugtes Mittel ist dabei der Erlass von Richtlinien für bestimmte Produktbereiche. Ein Beispiel dafür ist die sogenannte Bauprodukterichtlinie