TF, 18.08.2026, 2C_46/2025, 2C_48/2025, 2C_49/2025*

Le critère d'activité « au niveau national » de l'art. 12 al. 1 lit. b ch. 1 LPN suppose que l'organisation en cause déploie une activité effective dans la plupart des cantons à partir de son siège, ou qu'elle dispose de sections dans un grand nombre de cantons. Cela implique une activité dans au moins deux régions de la Suisse. Les organisations inscrites à l'annexe de l'ODO fournissent à cet égard un indice de l'ampleur et de la portée de l'activité exigée. L'organisation doit remplir cette condition pendant les dix ans qui précèdent le dépôt du recours.

Faits

En novembre 2023, les cantons des Grisons, du Valais et de Saint-Gall demandent une autorisation de tirs de régulation des meutes de loups auprès de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Fin 2023, l'OFEV décide d'octroyer son autorisation aux trois cantons, puis de retirer l'effet suspensif aux éventuels recours. Sur cette base, les trois cantons ordonnent le tir des meutes de loups.

Une association schwytzoise, fondée en 2011 avec pour but d'informer la population sur le loup, afin de favoriser son acceptation et sa réintégration en Suisse, recourt contre les trois décisions d'autorisations de tirs des loups auprès du Tribunal administratif fédéral. Celui-ci n'entre pas en matière, faute pour l'association de remplir les conditions de la qualité pour recourir de l'art. 12 LPN. L'association forme alors trois recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, lequel doit déterminer à quelles conditions une organisation qui ne figure pas à l'annexe de l'Ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir (ODO) est active « au niveau national » au sens de l'art. 12 al. 1 let. b ch. 1 LPN.

Droit

Selon l'art. 12 al. 1 let. b LPN, la qualité pour recourir contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales appartient aux organisations de protection de la nature pour autant qu'elles soient actives au niveau national (ch.1) et poursuivent un but non lucratif (ch. 2).

L'art. 12 al. 2 LPN prévoit que l'organisation a le droit de recourir uniquement dans les domaines du droit visés depuis dix ans par ses statuts. Une organisation qui remplit les conditions de l'art. 12 al. 1 LPN peut demander son inscription dans l'ODO, dont l'annexe énumère les organisations habilitées à recourir (art. 1 ODO).

L'inscription dans l'annexe de l'ODO ne revêt qu'une portée déclaratoire. L'inscription revêt l'effet d'une présomption réfragable de qualité pour recourir en faveur des organisations inscrites. En revanche, si une organisation ne figure pas dans l'annexe de l'ODO, elle doit prouver concrètement dans la procédure qu'elle remplit les conditions de la qualité pour recourir prévue par la loi spéciale.

En l'occurrence, l'association en cause ne figure pas l'annexe de l'ODO et n'y a pas requis son inscription. Par conséquent, le TAF a examiné à bon droit si l'association remplit les conditions cumulatives de la qualité pour recourir selon l'art. 12 LPN.

S'agissant de la condition de l'activité « au niveau national », la jurisprudence fédérale exclut déjà les organisations actives dans une seule région, même si celle-ci comprend plusieurs cantons, ainsi que les associations cantonales de protection du patrimoine. Elle ne s'est toutefois pas encore prononcée plus en détail sur cette condition.

Selon les travaux préparatoires, le Conseil fédéral entendait dans son Message de 1965 relatif à la LPN réserver la qualité pour recourir à quelques associations nationales dont le public connaît l'activité méritoire de longue date. Selon la pratique du Conseil fédéral en termes d'inscriptions dans l'ODO, l'organisation doit démontrer une activité effective dans une partie importante de la Suisse, soit au moins deux régions du pays.

Au vu de ces considérations et conformément à la doctrine, le critère de l'activité au niveau national suppose cumulativement que les statuts fixent l'importance nationale de l'organisation et que cette importance nationale résulte de son activité effective. Tel est le cas lorsque l'organisation entretient des sections dans de nombreux cantons ou déploie, depuis son siège, une activité dans la plupart des cantons. En tout cas, l'organisation doit agir effectivement dans au moins deux régions du pays : des activités ponctuelles et isolées ne suffisent pas. Certes, l'organisation n'a pas besoin d'une activité et d'une notoriété

égales dans toute la Suisse, mais doit revêtir une « importance » nationale : les organisations inscrites dans l'ODO fournissent un indice de la taille et de la portée requises.

En outre, l'organisation doit remplir la condition de l'activité au niveau national depuis dix ans au moment du dépôt du recours. Les rapports explicatifs relatifs aux modifications de l'ODO de 2018 et 2024 exigent que l'organisation remplisse les conditions du but non lucratif et de l'activité au niveau national sans interruption au cours des dix dernières années. L'art. 3 al. 3 let. c ODO impose à cet égard la production des rapports annuels des dix dernières années. Le but de la règle commande donc d'étendre la condition des dix ans aux critères de l'al. 1 : à défaut, une association régionale pourrait étendre son activité à toute la Suisse peu avant de recourir, ou une société à but lucratif pourrait transformer son but à court terme. Le législateur entendait ainsi réserver la qualité pour recourir aux organisations importantes et ancrées de longue date en Suisse.

En l'espèce, l'association a déposé son premier recours le 12 janvier 2024 et doit donc justifier d'une activité nationale depuis janvier 2014. Faute de sections cantonales, l'association devait agir effectivement, depuis son siège, dans la plupart des cantons et en tout cas dans deux régions de la Suisse. Or, de 2014 à 2017, l'association a agi presque exclusivement en Suisse alémanique. En 2014 et 2015, elle a certes soutenu deux projets de protection des troupeaux, mais uniquement dans la partie germanophone des cantons de Fribourg et Berne. Son site Internet n'existe en outre qu'en allemand. Ainsi, l'association ne dispose donc d'aucune représentativité comparable à celle des organisations inscrites dans l'annexe de l'ODO et ne revêt donc pas d'importance nationale au moment du dépôt du recours.

Par ailleurs, l'association soutient qu'il suffit à une organisation d'agir aux lieux où le domaine couvert par son but se concrétise effectivement. L'association allègue la présence du loup dans le canton des Grisons dès 2012, au Tessin dès 2015 et en Valais dès 2016, sans toutefois démontrer l'activité de son association au Tessin et en Valais à cette période. Enfin, la mention « CH » dans son nom (CHWOLF) atteste tout au plus une orientation nationale dans ses statuts, mais ne saurait remplacer une activité effective.

Partant, le Tribunal fédéral rejette les recours.

Note

Le Tribunal fédéral définit pour la première fois en détail le critère de l'activité au niveau national de l'art. 12 al. 1 let. b ch. 1 LPN. Le seuil retenu est élevé : la pratique du Conseil fédéral en matière d'inscription dans l'annexe de l'ODO sert désormais d'étalon pour la taille et l'importance pour déterminer la qualité pour recourir d'une organisation. Pour une organisation non inscrite à l'annexe de l'ODO, cela suppose une documentation rigoureuse, en particulier des rapports annuels pendant dix ans, afin de démontrer une activité nationale effective dans une majorité des cantons et au moins deux régions.

Reste ouverte la question de l'applicabilité directe de l'art. 9 par. 3 de la Convention d'Aarhus, selon lequel « chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions (…) à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement ». Il n'a pas été nécessaire pour le Tribunal fédéral de trancher cette question dans l'arrêt ici résumé. Il y rappelle toutefois qu'il revient aux États parties de définir les conditions du droit de recours des organisations (ATF 141 II 233, consid. 4.3.3 et 4.3.5) et qu'il tient compte, dans l'interprétation du droit interne, de l'objectif de la Convention d'assurer un large accès à la justice (ATF 142 II 509, consid. 2.6, LawInside.ch/346/).

Proposition de citation : Nadia Masson, La qualité pour recourir d'une association de protection du loup à l'aune de l'art. 12 al. 1 let. b LPN, in: https://lawinside.ch/1798/