

Laurent Pfeiffer

La qualité pour recourir  
en droit de l'aménagement  
du territoire et  
de l'environnement

Etude de droit fédéral et vaudois

# Table des matières

Remerciements.....	VII
Sommaire .....	XI
Table des abréviations.....	XV
Introduction.....	1
Partie générale.....	3
§ 1. La problématique.....	5
§ 2. L'intérêt digne de protection comme condition de recevabilité .....	11
I. En droit fédéral .....	11
II. En droit vaudois .....	14
§ 3. Les exigences minimales de protection juridique .....	19
I. L'unité de la procédure .....	19
1. Les dispositions figurant dans la LAT et la LPE.....	19
2. L'art. 111 LTF .....	22
II. L'obligation de mettre les plans d'affectation à l'enquête publique .....	24
III. Le libre pouvoir d'examen de l'autorité de recours.....	25
§ 4. Les objets susceptibles d'être contestés .....	29
I. Les décisions.....	29
1. La notion.....	29
2. La portée.....	30
3. Les décisions collectives .....	31
II. Les actes matériels .....	32
III. Les plans d'affectation.....	33
1. En général.....	33

2. Cas particuliers .....	35
a. Les zones réservées.....	35
b. Les ordonnances .....	36
IV. Les plans directeurs.....	36
V. Les conceptions et les plans sectoriels.....	38
VI. Les actes normatifs.....	39
1. Définition et contrôle.....	39
2. Qualité pour agir contre les actes normatifs cantonaux.....	40
§ 5. Les sujets des voies de droit .....	43
I. Les propriétaires et les titulaires de droits réels restreints .....	43
II. La communauté de copropriétaires .....	44
III. Le recours du locataire voisin .....	45
IV. Le recours du locataire contre son propre bailleur.....	46
1. La règle .....	46
2. L'exception .....	46
V. L'occupant illicite d'un local .....	47
VI. Les accords passés entre les parties .....	48
1. La renonciation .....	49
VII. Le recours intenté simultanément par plusieurs voisins .....	50
VIII. Le dénonciateur .....	50
§ 6. La qualité pour recourir .....	51
I. La capacité d'être partie et la capacité d'agir .....	51
II. Le siège de la matière.....	53
1. En droit fédéral .....	53
a. L'art. 89 LTF .....	53
b. L'art. 48 PA .....	55

2. En droit vaudois.....	56
III. La condition formelle.....	57
1. Le fondement de la règle .....	57
a. En droit fédéral.....	58
b. En droit vaudois.....	58
2. Les exceptions légales .....	59
3. Les exceptions jurisprudentielles .....	59
IV. Les conditions matérielles .....	61
1. La relation de cause à effet entre la décision et le préjudice .....	61
2. L'intérêt digne de protection .....	62
a. L'intérêt propre et personnel .....	62
b. L'intérêt de fait ou de droit.....	63
c. L'intérêt pratique.....	63
d. L'intérêt actuel.....	65
da. En général.....	65
db. La substitution de parties et la qualité pour recourir ..	68
3. L'exigence de la particularisation de l'atteinte .....	70
4. Le cas particulier des recours formés par les concurrents ....	71
V. Le tri des moyens.....	74
1. Une tendance restrictive .....	74
2. En droit vaudois.....	77
3. Critique .....	80
Partie spéciale .....	83
Introduction à la partie spéciale .....	85
Le recours ordinaire .....	87
§ 7. Le destinataire de la décision .....	87

§ 8. Le tiers agissant contre le destinataire de la décision .....	91
I. Introduction .....	91
II. La proximité au projet litigieux .....	92
1. Les voisins immédiats.....	92
2. Les voisins situés à une faible distance .....	94
III. Les activités produisant des atteintes nuisibles ou incommodantes.....	98
1. Les atteintes liées au bruit, considérations générales .....	98
a. Le trafic routier .....	99
aa. Le principe .....	99
ab. La référence au trafic journalier moyen.....	101
b. Les stands de tir .....	103
c. Les aéroports.....	104
d. Les festivals en plein air .....	104
e. Critique .....	105
2. Les atteintes liées à la pollution atmosphérique .....	106
a. Définition.....	106
b. Casuistique.....	106
c. Critique .....	108
IV. Les atteintes liées à un risque.....	109
1. Définition.....	109
2. Les conditions de recevabilité .....	109
3. Casuistique.....	110
4. Critique .....	113
V. Le cas particulier des atteintes liées au rayonnement non ionisant.....	114
1. Problématique.....	114

2. Les installations de téléphonie mobile .....	115
3. Une pluralité et une variété d'acteurs.....	116
4. La détermination de la qualité pour recourir des tiers.....	119
5. Les motifs de recours.....	121
6. Critique.....	124
7. Les ondes émises par des antennes à faisceaux hertziens ..	126
VI. Les immissions immatérielles.....	126
1. Définition.....	126
2. Casuistique .....	128
§ 9. Le tiers agissant en faveur du destinataire de la décision.....	131
§ 10. Le recours corporatif égoïste .....	133
I. La règle .....	133
II. L'exception .....	133
1. La justification de l'exception.....	133
2. Casuistique .....	135
§ 11. Le droit de recours des collectivités et des autorités .....	139
I. Introduction.....	139
1. Historique .....	139
2. La nature du droit de recours.....	140
3. Les titulaires du droit de recours .....	141
4. L'objet du recours et les autorités précédentes.....	142
II. Le recours des collectivités assimilées à des privés .....	143
1. L'atteinte identique à celle subie par un particulier .....	143
a. Définition.....	143
b. Casuistique .....	143
2. L'atteinte analogue à celle subie par un privé.....	145

3. L'atteinte directe aux intérêts patrimoniaux de la recourante .....	146
III. Les situations spécifiques au droit public .....	149
1. Le cas d'application de la règle d'irrecevabilité.....	150
a. La prohibition du recours « intra-organique ».....	150
aa. La justification de la prohibition.....	150
ab. Le recours des gouvernements cantonaux contre les jugements émanant de leurs autorités judiciaires de dernière instance .....	151
b. Le recours d'une autorité ou collectivité ayant succombé devant l'instance supérieure .....	154
2. L'exception à la règle : la collectivité est destinataire de la décision ou atteinte dans une tâche qui lui incombe en propre .....	155
a. La collectivité est destinataire d'une décision qui lui refuse un droit ou lui impose une obligation.....	155
b. La décision fait obstacle à l'accomplissement d'une tâche qui incombe en propre à la collectivité recourante .....	157
c. Synthèse.....	160
Les recours spéciaux .....	161
§ 12. Le recours corporatif idéal.....	161
I. Les sources.....	161
1. L'historique.....	161
2. Le régime actuellement en vigueur en droit fédéral .....	163
II. Eléments comparatifs.....	165
1. En droit comparé.....	165
2. La convention d'Aarhus .....	167
a. En général .....	167
b. Les trois piliers de la Convention .....	167

c.	L'accès à la justice en matière d'environnement .....	168
ca.	En général .....	168
cb.	Le droit de contestation conféré par l'art. 9 § 3 de la Convention .....	170
d.	La compatibilité de l'art. 9 § 3 la Convention avec le droit suisse .....	171
III.	Le droit de recours fondé sur la LPE .....	173
1.	Les conditions générales de recevabilité .....	173
2.	Les décisions portant sur des installations soumises à EIE.....	173
3.	Les décisions relatives à la planification, la construction ou la modification d'installations.....	175
4.	Les décisions connexes.....	177
IV.	Le droit de recours fondé sur la LPN.....	178
1.	Le fondement du droit .....	178
2.	La notion de tâche fédérale.....	181
a.	La situation juridique doit être fondée sur du droit fédéral .....	182
b.	L'activité administrative doit déployer un certain effet sur la nature ou le paysage .....	186
c.	L'activité doit avoir une certaine délimitation dans l'espace .....	187
3.	Casuistique .....	187
a.	Les réalisations matérielles fédérales (art. 2 al. 1 lit. a LPN) .....	187
b.	L'octroi de concessions, d'autorisations et de subventions (art. 2 al. 1 lit. b et c LPN) .....	188
V.	Les organisations titulaires du droit de recours .....	193
1.	Les formes juridiques possibles .....	193
2.	Le caractère national de l'organisation.....	193



3. Le but poursuivi par les organisations habilitées à recourir .....	194
4. L'exigence de l'« âge statutaire minimum » .....	195
5. L'objet du droit de recours et les moyens invocables.....	197
6. L'exclusion du but lucratif prépondérant .....	198
7. Les activités économiques autorisées .....	199
8. Les exigences de transparence.....	200
9. L'organe compétent pour décider d'un recours.....	201
a. La règle .....	201
b. L'exercice du droit d'opposition et de recours par des sous-organisations cantonales ou régionales .....	202
10. Comparaison avec le droit étranger .....	204
VI. La nature juridique de la liste d'organisations annexée à l'ODO.....	205
VII. La notification des décisions.....	208
VIII. L'exigence de la lésion formelle .....	210
1. L'épuisement des moyens de droit et la qualité pour agir ..	210
2. L'obligation de participer aux procédures d'opposition prévues par le droit fédéral ou cantonal .....	212
3. L'opposition contre un plan d'affectation .....	214
IX. Les restrictions liées aux négociations.....	216
1. La problématique .....	216
2. Le fondement légal .....	217
3. Le champ d'application .....	218
a. En général .....	218
b. Le droit de recours fondé sur d'autres lois fédérales ou sur le droit cantonal .....	219

X. Les accords ayant valeur de proposition commune à l'endroit de l'autorité.....	220
1. Les engagements relevant du droit public.....	220
2. La portée d'un accord licite.....	220
3. L'intégration de dispositions licites dans la décision.....	222
XI. Les accords illicites.....	223
1. En général.....	223
2. Les accords imposant des obligations de droit public (al. 2 lit. a).....	224
3. Les accords visant à réaliser des mesures qui ne sont pas prévues par le droit public ou qui ne sont pas liées au projet (al. 2 lit. b).....	225
4. Les accords prévoyant une indemnisation en cas de renonciation (al. 2 lit. c).....	227
XII. L'irrecevabilité du recours.....	228
1. Portée.....	228
2. Le recours abusif.....	229
3. Les prétentions illicites.....	230
4. Synthèse.....	231
XIII. Le recours corporatif idéal en droit vaudois.....	232
1. La loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites.....	232
a. Historique.....	232
b. Les actes attaquables.....	233
c. Le but poursuivi par les associations habilitées à recourir.....	235
d. L'importance cantonale de l'association.....	236
e. L'exigence formelle de participation à la procédure devant l'autorité précédente ?.....	237

2. L'art. 67 de la loi vaudoise sur la pêche .....	237
3. L'art. 52a al. 2 Cst-VD .....	238
4. La reconnaissance jurisprudentielle de la qualité pour agir des associations à but idéal .....	239
a. Sous l'empire de l'aAPRA .....	239
b. La jurisprudence du Tribunal administratif vaudois entre 1991 et 1996 .....	240
c. La révision de l'aLJPA de février 1996.....	242
XIV. Critique.....	245
1. Un droit de recours injustement limité .....	245
2. Un élargissement des possibilités de recours sur le plan cantonal comme alternative ? .....	247
§ 13. Le recours des autorités et des corporations de droit public....	249
I. Introduction.....	249
1. Les différentes voies de droit.....	249
2. L'exigence de la personnalité morale ? .....	250
II. Le droit de recours fondé sur l'art. 89 al. 2 lit. a LTF.....	251
1. La base légale .....	251
2. La nature du droit de recours .....	252
3. Les titulaires du droit de recours .....	253
4. Les actes attaquables.....	254
5. La notification des décisions aux autorités fédérales ayant qualité pour recourir (art. 112 al. 4 LTF) .....	256
a. Le principe .....	256
b. La portée .....	256
c. Les limites.....	257
6. Les autorités précédentes.....	258
7. La nature de l'intérêt lésé .....	258

8. Les motifs de recours.....	260
9. Le droit de recours de l'Office fédéral du développement territorial.....	261
III. Le droit de recours fondé sur des lois fédérales spéciales (art. 89 al. 2 lit. d LTF) .....	263
1. Introduction .....	263
2. Le droit de recours de l'Office fédéral de l'environnement fondé sur la LPE .....	263
a. Le fondement légal.....	263
b. Historique .....	264
c. La nature du droit de recours.....	265
d. Les actes attaquables .....	266
e. La nature de l'intérêt lésé .....	267
f. Les motifs de recours.....	267
g. La notification des décisions cantonales à l'Office (art. 112 al. 4 LTF).....	267
h. La pratique de l'OFEV .....	268
i. La prise de position de l'Office dans les procédures de recours .....	269
3. Le droit de recours de l'OFEV fondé sur d'autres lois spéciales .....	269
a. Les lois fédérales sur la protection des eaux, sur les forêts et sur les organismes génétiquement modifiés.....	269
b. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage.....	270
4. Le recours des cantons fondé sur l'art. 56 al. 2 LPE.....	270
a. Le texte légal .....	270
b. L'objet du recours.....	271
c. Les actes attaquables .....	271

d. La nature du droit de recours .....	272
e. La portée de l'art. 56 al. 2 LPE par rapport au droit de recours fondé sur l'art. 89 al. 1 LTF .....	272
f. La nature de l'intérêt lésé .....	274
5. Le recours des cantons et des communes en vertu de l'art. 34 al. 2 LAT.....	274
a. Le texte légal.....	274
b. L'objet du recours.....	275
ba. Le recours portant sur des indemnisations résultant de restrictions apportées au droit de propriété (art. 5 LAT) .....	275
bb. Les décisions visées par l'art. 34 al. 2 lit. b et c LAT.....	277
c. La nature de l'intérêt lésé .....	278
6. Le recours des communes fondé sur l'art. 57 LPE.....	279
a. Le texte légal.....	279
b. Historique .....	279
c. Les titulaires du droit de recours .....	280
d. Les actes attaquables.....	280
e. Les voies de droit.....	281
f. Portée et fonction de l'art. 57 LPE .....	282
g. Les différents recours ouverts aux communes.....	285
ga. Le recours pour violation de l'autonomie communale .....	285
gb. Le recours d'une commune touchée dans un intérêt digne de protection.....	285
gc. Le recours d'une commune au bénéfice d'une habilitation spéciale (art. 57 LPE).....	287
7. Le recours des communes fondé sur l'art. 12 al. 2 LPN.....	289

a. Le texte légal .....	289
b. Les actes attaquables .....	289
c. La participation antérieure à la procédure .....	291
d. La notification des décisions .....	292
IV. Le recours des communes et autres collectivités de droit public fondé sur l'art. 89 al. 2 lit. c LTF .....	292
1. La base légale .....	292
2. Le fondement du droit .....	292
3. Les titulaires du droit de recours .....	293
a. Les communes .....	293
b. Les autres collectivités de droit public .....	294
c. Les gouvernements cantonaux .....	296
d. La représentation de la collectivité par l'un de ses organes .....	297
4. Les actes attaquables .....	298
5. La nature de l'intérêt lésé .....	299
a. En général .....	299
b. L'autonomie dans l'application du droit .....	302
c. En matière d'aménagement du territoire .....	303
d. En matière de protection de l'environnement .....	303
e. En matière de gestion du domaine public .....	304
f. En matière de police des constructions .....	304
6. Par rapport au droit de recours général ou fondé sur une législation spéciale .....	305
V. En droit vaudois .....	306
1. L'art. 104a LATC .....	306
a. La disposition légale .....	306

b. Les actes attaquables et la nature du droit de recours.....	306
2. L'art. 59a LATC .....	307
Conclusion.....	309
Table des matières .....	315
Bibliographie.....	329