

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