

TAGUNGEN DER VUR 2001

«Verfahrensrecht im Dienste des Umweltschutzes»

Donnerstag, 29. März 2001, Kunsthaus Zürich (Nachmittag)

«Altlastenrecht in der Bewährungsphase»

Dienstag, 19. Juni 2001, Landhaus Solothurn
(Jahrestagung mit anschliessender Mitgliederversammlung, ganztägig)

Herbsttagung zum Thema «Baustellen»

Freitag, 16. November 2001, Kunsthaus Zürich (Nachmittag)

Information:

Vereinigung für Umweltrecht (VUR)
Postfach 2430, 8026 Zürich
Fax 01/241 79 05
mail@vur-ade.ch
www.vur-ade.ch

Umweltrecht in der Praxis

Le Droit de l'environnement dans la pratique

Inhalt	Seite
Editorial	225
«Procédures et droit de l'environnement» Rapports du séminaire de l'ADE du 13 octobre 2000 à Lausanne	
Introduction	
Luc Jansen, avocat et notaire, Office juridique du DTEE, Sion	226
Coordination des procédures de décision et droit de l'environnement	
Roger Zufferey, lic. iur., division droit, OFEFP, Berne	228
Les droits de recours administratif des particuliers et des organisations en matière de protection de l'environnement	
Isabelle Romy, Professeure associée à l'Université de Fribourg, avocate à Zurich	248
ENTSCHEIDE	
13. Lagerung von druckverflüssigtem Chlorgas bei der Badeanlage Alpamare in Pfäffikon; Katastrophenschutz (USG, StFV) BGer	277
14. Umweltschutz bei der definitiven Festlegung von Kiesabbau- und Abfalldeponie- standorten in einem kantonalen Sachplan (Auszug) (BV, RPG, RPV, TVA, kant. Recht) BGer	294
15. Assainissement d'un stand de tir; protection contre le bruit (Cst., LPE, OPB, LAAM) Trib.féd.	299
16. Schadenersatzbegehren wegen vorübergehender Aufnahme eines Grundstückes in den Altlastenverdachtsflächen-Kataster (Zusammenfassung) (USG, AltIV) RRat ZH	309
17.-18. Hinweise auf weitere Entscheide	312
Literatur	314
Hinweise auf Rechtsetzung, Literatur zum internationalen Umweltrecht und Varia	321
Hinweise auf Entwicklungen im internationalen Umweltrecht	323

Les droits de recours administratif des particuliers et des organisations en matière de protection de l'environnement*

Isabelle Romy, Professeure associée à l'Université de Fribourg, avocate à Zurich

<i>Table des matières</i>	<i>page</i>
Résumé	249
Zusammenfassung	249
I. Introduction	250
II. Le recours de droit administratif des particuliers	252
A. La qualité pour recourir: l'intérêt digne de protection	252
1. Généralités	252
2. Casuistique	254
3. Appréciation	256
B. Les actes attaquables	257
C. Les griefs	260
III. Le recours de droit administratif spécial des organisations de protection de l'environnement	260
A. Généralités	260
B. Les organisations habilitées à recourir	263
C. Les actes attaquables et les moyens qui peuvent être invoqués	265
1. Dans le recours de droit administratif fondé sur l'art. 55 LPE	265
a. Les actes attaquables	265
b. Les griefs	266
2. Dans le recours de droit administratif fondé sur l'art. 12 LPN	266
a. Les actes attaquables	266
b. Les griefs	270
D. La participation à la procédure antérieure	271
E. Les frais de procédure et les dépens	273
IV. Conclusion	273
Bibliographie	275

* Je remercie Monsieur Pierre Scyboz, licencié en droit et titulaire du brevet d'avocat, assistant pour l'enseignement du droit à l'EPFL, pour l'aide qu'il m'a apportée lors de l'élaboration de cet article.

Résumé

Le recours de droit administratif, principalement le droit de recours spécial conféré à certaines organisations de protection de l'environnement par les art. 12 LPN et 55 LPE, constitue un instrument efficace pour veiller à la bonne application du droit de la protection de l'environnement. Cette contribution donne un aperçu des conditions auxquelles les particuliers et ces organisations sont admis à mettre en œuvre le contrôle judiciaire des décisions prises dans ce domaine par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Elle examine notamment les exigences posées à la qualité pour recourir et définit les actes attaquables. Elle délimite également le champ d'application du droit de recours spécial des organisations à la lumière de la jurisprudence. Elle conclut à cet égard que les différences qui existent entre les art. 55 LPE et 12 LPN quant aux actes attaquables, aux griefs et à l'objet des droits de recours spéciaux compliquent inutilement la délimitation de ces voies de recours, qui devraient être unifiées et simplifiées compte tenu de la tâche d'intérêt public exercée par les organisations de protection de l'environnement.

Zusammenfassung

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und insbesondere das spezielle Beschwerderecht, das ausgewählten Umweltschutzorganisationen durch Art. 12 NHG und 55 USG zuerkannt wird, ist ein effizientes Instrument, um die richtige Anwendung des Umweltschutzrechts zu gewährleisten. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Voraussetzungen, unter denen Einzelpersonen und Organisationen ermächtigt sind, mittels der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht die gerichtliche Kontrolle von Entscheiden zu verlangen, die auf diesem Gebiet ergangen sind. Im Besonderen prüft dieser Beitrag die Anforderungen, die an die Beschwerdelegitimation gestellt werden, und definiert die anfechtbaren Rechtsakte. Ferner umreißt er den Anwendungsbereich des speziellen Beschwerderechts der Umweltschutzorganisationen im Licht der Rechtsprechung. Er kommt in diesem Zusammenhang zum Schluss, dass die zwischen Art. 55 USG und Art. 12 NHG bestehenden Unterschiede bezüglich der anfechtbaren Rechtsakte, der zulässigen Rügen und des Gegenstands der speziellen Beschwerderechte die Abgrenzung zwischen diesen Beschwerdewegen unnötigerweise kompliziert. Angesichts der

Tatsache, dass die Umweltschutzorganisationen mit ihrer Beschwerde-tätigkeit eine Aufgabe wahrnehmen, die im öffentlichen Interesse liegt, müssten diese Verfahren vereinheitlicht und vereinfacht werden.

I. Introduction

Le recours de droit administratif (RDA) au Tribunal fédéral¹ constitue un instrument important pour assurer le respect du droit de la protection de l'environnement. Le droit de l'environnement se caractérise par un nombre croissant de règles matérielles et des textes législatifs techniques et complexes, qui sont mis en œuvre par différentes autorités cantonales et fédérales chargées notamment d'autoriser des projets de construction, de prendre des mesures de planification du territoire ou d'approuver des activités qui présentent un risque pour l'environnement. Le RDA permet de veiller à ce que les intérêts environnementaux soient correctement représentés lors de la prise de décisions et à ce que le droit de l'environnement soit bien appliqué. Il assure en effet le respect de la légalité et l'application du droit matériel fédéral, à côté de la protection de certains intérêts personnels², et constitue dans ce sens un véritable recours en exécution de la loi.

Cette contribution donne un aperçu des conditions auxquelles les particuliers et les organisations de protection de l'environnement sont admis à mettre en œuvre ce contrôle judiciaire par la voie du RDA au Tribunal fédéral³. Les conditions du droit fédéral constituent par ailleurs des exigences minimales que les cantons se doivent d'appliquer à la procédure devant les instances cantonales⁴. Nous n'examinerons pas les

¹ Régi par la Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ), RS 173.110.

² HÄNNI, 209.

³ Elle laisse de côté le droit de recours des collectivités publiques, qui est régi notamment par les art. 56 et 57 LPE, 12 et 12b LPN, 14 LPCR et 34 al. 2 LAT. Sur les conditions du droit de recours des collectivités publiques en général, voir HÄNER, 390 ss et 433 ss. Mentionnons simplement que le droit de recours des autorités fédérales n'a, quantitativement, que peu d'importance pratique (24 recours ont été déposés entre 1989 et 1997), même si son taux de succès est très élevé puisqu'il est de 100% pour la dernière décennie: FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 87 et 107.

⁴ En d'autres termes, les cantons sont tenus d'admettre une qualité pour recourir au plan cantonal de manière au moins aussi large que pour le RDA devant le Tribunal fédéral: art. 98a al. 3 OJ et art. 33 al. 3 LAT pour les procédures relevant de cette loi. Les critères du droit fédéral constituent ainsi un standard minimum d'accès à la

autres voies de recours offertes par le droit fédéral. Le recours de droit public présente en effet moins d'intérêt que le RDA pour la mise en œuvre du droit de la protection de l'environnement car il a pour mission spécifique le respect des droits constitutionnels et n'a pas pour but primaire la protection de l'intérêt général et de la loi⁵. Quant au recours administratif au Conseil fédéral⁶, voie subsidiaire au RDA, il a moins de portée pratique dans le domaine de la protection de l'environnement car le Conseil fédéral n'a conservé que peu de compétences juridictionnelles dans ce domaine⁷. Il est par ailleurs soumis aux mêmes conditions que le RDA quant à la qualité pour recourir et aux griefs qui peuvent être soulevés, à l'exception de celui tiré de l'inopportunité (cf. art. 104 let. c OJ et 49 PA); on se reportera donc à la section II.C. ci-après.

Le RDA n'est bien entendu pas réservé à la mise en œuvre des règles sur la protection de l'environnement. Toutefois, après avoir rappelé les principes de base, cet exposé se concentrera sur son application dans ce domaine uniquement.

juridiction administrative cantonale. En particulier, le droit cantonal doit garantir aux organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir les mêmes droits que ceux octroyés aux parties en droit fédéral: TF (27.10.95) in DEP 1997 45 c. 2 (rés.); ATF 118 Ib 381 c. 3, JT 1994 I 481 (rés.). Il en va de même pour les motifs recevables. A l'ATF 126 II 26, le TF a laissé indéci- sion de savoir si une disposition cantonale qui limite les griefs recevables en procédure de recours à ceux soulevés dans la procédure d'opposition est compatible avec l'art. 98a OJ.

⁵ Sur le RDP, voir KÄLIN, passim. En outre, la qualité pour recourir est plus étroite que dans le RDA: elle n'est reconnue qu'à celui qui est lésé (art. 88 OJ), c'est-à-dire qui est touché par la décision attaquée dans ses intérêts *juridiquement protégés*. La violation de simples intérêts de fait ou d'intérêts publics généraux ne suffit pas à fonder la qualité pour recourir: RDAF 1998 98 (TF); ATF 118 Ia 232 c.1, JT 1994 I 511 (rés.); 113 Ia 468 c. 1b, JT 1989 I 495 (rés.). Le recourant doit être touché dans des intérêts privés, dont le droit constitutionnel invoqué assure la protection: MOOR, 417 ss; MACHERET, 157; SCHÜRMAN/HÄNNI, 453 ss; ATF 118 Ia 112 c.2a, JT 1994 I 445 (rés.); ATF 118 Ia 232 c. 1a, JT 1994 I 511; 117 Ia 302 c.3a, JT 1993 I 423; 99 Ia 126 c. 2, JT 1975 I 29 (rés.); 99 Ia 247 c. 4, JT 1974 I 208 (centrale nucléaire de Kaiseraugst). S'agissant plus spécifiquement de la protection de l'environnement, l'art. 74 Cst. (art. 24^{septies} aCst) ne crée pas un droit fondamental à l'environnement: cf. MADER ainsi que FLEINER, ad art. 24^{septies} n. 25 et BALLENEGGER, 21, sur l'art. 24^{septies} aCst.

⁶ Régi par la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA): RS 172.021.

⁷ Le recours administratif est ouvert contre les décisions qui ne peuvent pas être attaquées par le RDA au TF (cf. art. 46 let. a PA; SCHÜRMAN/HÄNNI, 443). Le Conseil fédéral peut par exemple être saisi en vertu de l'art 99 let. d OJ d'un recours contre l'octroi d'une concession d'utilisation des eaux par l'autorité cantonale: voir TANQUEREL/ ZIMMERMANN, 119 s., ou d'un recours dans la procédure d'approbation de plans de lignes à haute tension: JAAC 59 (1995) 62.

II. Le RDA des particuliers

A. La qualité pour recourir: l'intérêt digne de protection

La qualité pour former un RDA est régie par l'art. 103 OJ. L'art. 103 let. a OJ prévoit qu'a qualité pour recourir «*quiconque est atteint par la décision attaquée et à un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée*». Cette disposition s'applique dans tous les cas où la législation fédérale n'accorde pas un droit de recours plus large (art. 103 let. c), ce qui est précisément le cas de certaines lois en matière de protection de l'environnement (voir infra, section III).

1. Généralités

L'art. 103 let. a OJ exige que la décision attaquée porte atteinte à un *intérêt digne de protection* du recourant. La jurisprudence a posé plusieurs critères pour cerner et définir cet intérêt⁸.

- 1) En premier lieu, elle en a déduit que le recourant doit être touché de manière *plus intense* que n'importe quel citoyen et se trouver avec l'objet du litige dans un *rapport spécial direct* et digne d'être pris en considération⁹, lequel se distingue de l'intérêt de la collectivité en général et s'apprécie de cas en cas. Il faut que la situation juridique ou de fait du recourant soit directement affectée par le sort du recours, qu'elle puisse être influencée par l'issue de la procédure¹⁰, c'est-à-dire que le recourant tire un avantage réel de la modification de la décision qu'il entreprend¹¹.
- 2) Cet intérêt digne de protection est entendu dans un sens large. Il s'agit aussi bien de *droits ou d'intérêts juridiquement protégés* que de *simples intérêts de fait*, de nature économique, matérielle ou idéale¹². En outre, il n'est pas nécessaire que cet intérêt se trouve dans la

sphère de protection de la norme dont la violation est invoquée¹³. Le recourant est admis à faire valoir l'atteinte à des intérêts généraux qui dépassent les siens propres¹⁴. Cependant, un intérêt purement idéal à l'application du droit fédéral en raison d'une attache particulière avec un endroit déterminé ne suffit pas¹⁵, ni par exemple la volonté générale de protéger la montagne¹⁶ ou encore celle de lutter contre tout rayonnement supplémentaire de l'espace vital¹⁷. En outre, l'atteinte ne saurait être d'ordre purement affectif¹⁸.

- 3) Ensuite, la jurisprudence exige traditionnellement qu'il existe entre l'objet du litige et le recourant un *lien «statique»*, comme le fait de posséder un fonds dans la zone prise en considération ou d'y habiter¹⁹, ce qui exclut par exemple les randonneurs et les amoureux de la nature.
- 4) Enfin, cet intérêt doit être *actuel et pratique*. Une atteinte future hypothétique ne suffit en principe pas. Or, des activités dangereuses pour l'environnement peuvent avoir des effets préjudiciables bien après que la décision d'autorisation d'exploitation ou de construction a été prise. L'exigence d'un intérêt actuel limite cependant la qualité pour recourir à ceux qui sont touchés à ce moment-là, excluant notamment les futurs voisins²⁰. Cependant, le Tribunal fédéral considère que cet intérêt reste actuel et il statue sur le fond si, en raison de la durée de la procédure, une décision définitive ne pourrait être rendue sur une question de principe ou qu'une telle décision

¹³ ATF 121 II 171 c. 2b; 116 Ib 321 c. 2a, JT 1992 I 491.

¹⁴ TANQUEREL/ZIMMERMANN, 128, relèvent que le recourant joue le rôle d'un défenseur privé de l'intérêt public.

¹⁵ ATF 111 Ib 159 c. 1b, JT 1987 I 559 (droit de l'aménagement du territoire).

¹⁶ DC 2000 24 no 86.

¹⁷ Arrêt du Tribunal fédéral du 26 octobre 2000 dans la cause 1A.194/2000, DEP 2001 155, non destiné à la publication aux ATF (NZZ du 23.11.00).

¹⁸ MATTER, ad art. 54 n. 10.

¹⁹ Voir par exemple ATF 116 Ib 321 c. 2d, JT 1992 I 491; TRÜEB, 173 s.; TANQUEREL/ZIMMERMANN, 129 s.; FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 65.

²⁰ TANQUEREL/ZIMMERMANN, 131 s.; voir aussi HÄNER, 302 s., qui soutient l'opinion que dans certains cas, les lésés potentiels futurs devraient être admis à recourir.

⁸ Voir parmi beaucoup d'autres auteurs, MOOR, 412 ss et HÄNER, 251 ss, 273 ss.

⁹ Cette condition est particulièrement importante lorsque le recourant n'est pas le destinataire de la décision attaquée, mais un tiers: KNAPP, n. 1981; TANQUEREL/ZIMMERMANN, 127; MOOR, 414 ss.

¹⁰ ATF 121 II 176 c. 2a; ATF 116 Ib 321 c. 2a, JT 1992 I 491.

¹¹ KNAPP, n. 1981; ATF 116 Ib 321 c. 2a, JT 1992 I 491: cet avantage consiste dans l'élimination du dommage matériel ou idéal que la décision attaquée causerait en recourant.

¹² ATF 123 II 376 c. 2 et références citées, DEP 1997 607; HÄNER, 288 ss; HÄNNI, 208; KNAPP, n. 1980; GRISEL, 899; TANQUEREL/ZIMMERMANN, 127.

paraît indiquée pour d'autres motifs, par exemple dans la perspective de futures questions semblables²¹.

Ces conditions remplies, la qualité pour recourir est ouverte aussi bien aux personnes domiciliées en Suisse qu'à l'étranger, dans la mesure où elles peuvent faire valoir cet intérêt spécial²².

2. Casuistique

Le terme «*quiconque*» employé à l'art. 103 let. a OJ signifie que toute personne physique ou morale qui remplit les conditions posées par cette disposition est légitimée à recourir.

Il découle des principes susmentionnés que le destinataire de la décision attaquée, par exemple le propriétaire à qui l'autorité refuse une autorisation de construire ou toute autre autorisation fondée sur le droit de l'environnement au sens large, ou encore le propriétaire d'une parcelle incluse dans le périmètre de protection des eaux souterraines²³, peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection²⁴.

La question est plus délicate s'agissant des tiers qui ne sont pas destinataires de la décision mais qui s'estiment affectés par celle-ci, par exemple le voisin dans le cas d'un projet de construction ou toute personne soucieuse de veiller au respect du droit de la protection de l'environnement. Elle a donné lieu à une abondante jurisprudence, qui échappe toutefois à une systématique sensée²⁵. Les tribunaux, soucieux

²¹ HÄNER, 313 ss; ATF 118 Ib 1 c. 2b, DEP 1992 228, JT 1994 I 453 (rés.): dans cette affaire (Curciusa), des organisations avaient recouru contre une décision autorisant des sondages et des atteintes à la végétation en vue de la construction d'un futur barrage. La décision attaquée n'avait pas été publiée et avait déjà été exécutée au moment du recours au Tribunal fédéral. Celui-ci a néanmoins statué sur le droit de recours des organisations, car la société qui avait procédé aux sondages avait annoncé qu'elle présenterait une nouvelle demande. Le Tribunal fédéral a jugé qu'il existait un intérêt actuel à statuer sur le point de savoir si les organisations recourantes disposaient d'un droit de recours et d'opposition contre des décisions autorisant des sondages, car si tel était le cas, ces décisions devaient être publiées ou notifiées aux organisations de protection de l'environnement.

²² Arrêt Kloten (concession-cadre pour l'agrandissement de l'aéroport), ATF 124 II 293 c. 3a, JT 1999 I 618.

²³ ATF 121 II 39 c. 2c, JT 1996 I 571 (rés.).

²⁴ La qualité pour recourir du destinataire de la décision est largement donnée et ne pose en général pas de problèmes, mais elle n'est pas absolue: voir MOOR, 414 et HÄNER, 257 ss.

²⁵ HÄNER, n. 712.

d'exclure le recours populaire, qui serait ouvert à chacun dans l'intérêt de la loi ou l'intérêt public²⁶, ont limité le cercle des personnes légitimées à recourir en posant notamment des limites géographiques à l'atteinte. Toutefois, la proximité des fonds ne suffit pas. Il faut en plus que la décision attaquée cause au recourant un inconvénient réel, pratique, qui se distingue de celui du reste de la population.

Exemples:

- Cet intérêt spécial est reconnu aux personnes domiciliées dans la zone de bruit d'un aéroport²⁷, mais pas au voisin dont le bien-fonds est situé à 300 mètres d'un projet d'agrandissement d'une maison de vacances située hors zone à bâtir, dans une région de montagne²⁸. La personne qui réside dans la proximité immédiate d'une antenne de téléphonie mobile projetée a qualité pour recourir contre l'autorisation d'ériger cette antenne, mais pas celle qui habite à 800 mètres de l'installation projetée et qui fait valoir une exposition à des rayonnements bien en-dessous des valeurs limites. Le Tribunal fédéral considère que la charge supplémentaire causée par ce rayonnement ne constitue pas une immision beaucoup plus élevée que celle subie par le reste de la population²⁹.
- Le propriétaire foncier raccordé au réseau public de distribution d'eau potable et le simple consommateur n'ont en principe pas qualité pour critiquer, par la voie du RDA, la délimitation des zones de protection des sources: leurs intérêts à ne pas être intoxiqués par de l'eau non potable ne sont pas liés de façon spéciale et suffisamment étroite à l'objet de la contestation, qui portait en l'espèce sur les mesures de planification prises par le canton en vue de la protection de certaines sources³⁰.
- Dans la procédure d'autorisation de transport ferroviaire de résidus radioactifs, la qualité pour recourir de riverains a été rejetée, ceux-ci ne risquant pas d'être exposés fortement aux produits radioactifs, même en cas d'accident; or un danger purement théorique et éloigné ne permet pas de fonder la qualité pour agir, sans quoi une délimitation sensée d'avec le recours populaire ne serait plus

²⁶ ATF 123 II 376 c. 4b/aa, DEP 1997 607; ATF 121 II 171 c. 2b; 121 II 39 c. 2c/aa, JT 1996 I 571 (rés.); 116 Ib 321 c. 2a, JT 1992 I 491; HÄNER, 264 s.; HÄNNI, 208; TANQUEREL/ZIMMERMANN, 127; KNAPP, n. 1980; MACHERET, 158.

²⁷ Arrêt Kloten (concession-cadre pour l'agrandissement de l'aéroport), ATF 124 II 293 c. 3a, JT 1999 I 618; il faut noter qu'il n'est pas nécessaire que les valeurs-limites de bruit soient dépassées.

²⁸ DC 2000 24 no 86.

²⁹ Arrêt du Tribunal fédéral du 26 octobre 2000 dans la cause 1A.194/2000, DEP 2001 155, non destiné à la publication aux ATF (NZZ du 23.11.00).

³⁰ ATF 121 II 39 c. 2c, JT 1996 I 571 (rés.).

possible. La qualité pour recourir ne pourrait être accordé qu'à celui qui prouve un danger particulier, concret, supérieur à la moyenne, résultant du transport³¹.

- La Commission de recours en matière de construction de Bâle-Ville a déclaré irrecevable, faute de qualité pour recourir, le recours interjeté par des associations contre le permis octroyé à Ciba-Geigy pour la construction d'une installation de biotechnologie³². Elle estimait qu'il n'était pas possible de délimiter un périmètre dans lequel des personnes seraient spécialement touchées par les immissions litigieuses, que le risque représenté par l'installation (notamment parce que des organismes génétiquement modifiés pourraient s'en échapper) n'était pas délimitable géographiquement et qu'en conséquence, il n'était pas possible de distinguer de manière raisonnable le droit de recourir du recours populaire, lequel est exclu. La Commission décida par conséquent qu'aucune personne privée n'était habilitée à recourir. Cette décision a fait l'objet d'un recours au tribunal administratif du canton puis au Tribunal fédéral³³. Ce dernier jugea que le droit de recours ne peut pas être exclu a priori car les habitants qui résident à proximité de l'installation sont davantage exposés que les autres; ils peuvent donc être admis à recourir.

3. Appréciation

L'intérêt digne de protection est entendu de manière large par le Tribunal fédéral, de sorte que le recourant est admis à faire valoir des intérêts généraux à la protection de l'environnement qui dépasse les siens propres. Il agit ainsi comme «défenseur privé de l'intérêt public»³⁴. L'approche casuistique utilisée pour cerner cet intérêt a le mérite de la souplesse et permet aux tribunaux de tenir compte de toutes les circonstances de l'espèce pour déterminer la qualité pour recourir. Cependant, elle présente une part d'arbitraire³⁵ et manque de prévisibilité. Ainsi, le critère de la distance géographique utilisé pour définir l'atteinte spéciale requise pour fonder la qualité pour recourir varie selon les projets en cause, sans que l'on puisse dégager de cette jurisprudence des critères objectifs ou rationnels. De plus, paradoxalement, plus un projet présente des risques élevés pour l'environnement et la population, plus les conditions posées par la jurisprudence restreignent le cercle des personnes légitimées à recourir, puisque les personnes potentiellement exposées au

³¹ ATF 121 II 176 c. 3c.

³² DEP 1993 136 (rés.).

³³ ATF 120 Ib 379, DEP 1995 107, JT 1996 I 449 (rés.).

³⁴ TANQUEREL/ZIMMERMANN, 128.

³⁵ FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 65.

risque ne se distinguent plus de la population en général³⁶. Les activités qui présentent le plus de risques échappent au recours d'une grande partie des intéressés. Cette solution est insatisfaisante car elle prive ces administrés de l'accès à la justice et par conséquent, de la protection juridique offerte par le droit matériel. Pour cette raison, il conviendrait de simplifier les conditions d'accès à la justice et d'éviter les contestations qui portent purement sur des questions formelles. Les ressources judiciaires seraient mieux utilisées pour vérifier si le droit de l'environnement a été correctement appliqué. En raison de l'intérêt public lié au respect du droit de l'environnement, il se justifierait dès lors d'admettre la qualité pour recourir de manière plus large et d'abandonner le critère incertain et arbitraire de la spécialité de l'atteinte pour se contenter de l'exigence d'un intérêt personnel du recourant³⁷. Les craintes liées au recours populaire et à la surcharge des tribunaux ne paraissent pas justifiées. Le poids financier d'un litige est suffisamment dissuasif pour écarter les personnes qui n'ont pas d'intérêt réel à agir. Quant aux éventuels abus, ils peuvent être sanctionnés par divers moyens de procédure³⁸.

B. Les actes attaquables

Le RDA est ouvert contre toute décision (ainsi que contre toute omission illicite de rendre une décision³⁹) fondée sur le droit fédéral ou qui aurait dû l'être, si aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou par la législation spéciale (par exemple à l'art. 34 al. 1 et 3 LAT), n'est réalisée. Cette exigence appelle les précisions suivantes:

- 1) La *notion de décision* est essentielle car elle est la pierre angulaire du RDA. Elle est définie à l'art. 5 PA comme une mesure prise par les autorités dans un cas d'espèce et fondée sur le droit public fédéral. Elle n'englobe pas les actes *de nature législative*⁴⁰. La question est

³⁶ TRÜEB, 176; HÄNER, 328, 334 ss; FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 65.

³⁷ Voir ROMY, 227 ss, 288 ss, 297 s., et FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 188.

³⁸ Voir les art. 31 al. 2 et 36a al. 2 OJ et HÄNER, nos 648 ss, sur les moyens à disposition du tribunal pour sanctionner les recours abusifs.

³⁹ Il faut noter que toute inactivité n'est pas attaquant par cette voie. Elle doit être illicite («sans droit» selon l'art. 97 al. 2 OJ), ce qui suppose qu'elle viole une norme légale claire ou qu'elle constitue un abus (*fehlerhaft*) du pouvoir d'appréciation: art. 104 let. a OJ et TRÜEB, 210 et 222 ss.

⁴⁰ KNAPP, n. 882 ss, n. 1861; MACHERET, 147; GRISSEL, 854 ss; TANQUEREL, 32 s.; ATF 118 Ib 66 c. 1c, JT 1994 I 463; 118 Ib 11 c. 2c, JT 1994 I 524.

d'importance concernant les recours contre les plans d'affectation. En principe, le RDA n'est pas ouvert contre les décisions concernant l'adoption de plans d'affectation du sol (art. 34 al. 3 LAT). Il existe toutefois des exceptions à cette règle lorsque certaines mesures prévues dans le plan d'affectation constituent des décisions fondées sur le droit public. C'est le cas lorsque ces plans «*contiennent des dispositions si détaillées qu'ils préjugent de la décision à prendre dans la procédure subséquente d'autorisation de bâtir et qu'ils doivent, partant, être comparés à une décision au sens de l'art. 5 PA, sous réserve des motifs d'irrecevabilité au sens de l'art. 99 OJ ou de la législation spéciale. Comme un tel plan est assimilable à une décision préalable relative à l'ouvrage compris dans le plan d'affectation, l'exception de l'art. 99 let. c OJ ne s'applique pas.*»⁴¹ Ainsi, un plan d'affectation spécial de protection des marais doit être assimilé à une décision⁴². Cette question est examinée plus en détail à la section III.3 ci-après.

La délimitation entre la décision (qui peut être générale) et l'acte législatif soulève également des difficultés s'agissant des mesures et ordonnances de protection de la faune ou de la flore, qui peuvent revêtir selon les cantons des formes juridiques diverses et qui sont formulées pour certaines espèces ou pour un territoire plus ou moins vaste. Elle a des conséquences quant à la procédure d'adoption de l'acte et quant aux voies de recours pour l'attaquer⁴³. La réponse dépend du contenu de l'acte en question. Il convient d'examiner en particulier s'il règle une situation concrète et s'il a pour contenu les droits et obligations des destinataires. Ainsi, s'il restreint le droit de propriété de personnes déterminées sur un objet particulier, il s'agit à notre sens d'une décision au sens de l'art. 5 PA qui peut faire l'objet d'un RDA si elle est fondée sur le droit public fédéral.

- 2) La décision doit être *fondée sur le droit public fédéral* (art. 5 PA). Or, en matière de protection de l'environnement, l'enchevêtrement des compétences fédérales et cantonales conduit parfois à des décisions fondées conjointement sur le droit fédéral et sur le droit can-

⁴¹ ATF 117 Ib 9 c. 1b, JT 1993 I 524. Voir aussi TF (25.6.97) in RDAF 1998 I 98 c. 1a (Sauver Lavaux); ATF 121 II 8 c. 1, JT 1996 I 532 (rés.).

⁴² TF (27.10.97) in DEP 1998 31 c. 1a non publié aux ATF 124 II 19.

⁴³ Voir MAURER, 50 ss; HÄNER, 260 ss; ATF 126 II 300 c. 1a.

tonal, ce qui soulève des difficultés pour délimiter le RDA et le RDP⁴⁴. L'application concurrente de la LPE et de la LAT conduit d'ailleurs au même résultat⁴⁵. On peut poser les principes suivants pour distinguer les deux voies de recours:

- Le RDA est ouvert contre les décisions mixtes (fondées à la fois sur le droit cantonal et le droit fédéral) dans la mesure où est alléguée la violation de dispositions fédérales *directement applicables*⁴⁶.
- Le RDA est aussi ouvert contre une décision fondée sur le droit cantonal de procédure lorsque l'autorité, si elle avait statué sur le fond, *aurait dû appliquer* le droit administratif fédéral⁴⁷.
- Le RDA est aussi ouvert contre des mesures prises en vertu de dispositions cantonales d'exécution du droit fédéral *dépourvues de portée indépendante*⁴⁸.
- En revanche, seul le recours de droit public est ouvert contre les actes cantonaux (actes législatifs et décisions cantonales) fondés sur des dispositions cantonales qui n'ont pas de rapport de connexité avec le droit fédéral, c'est-à-dire s'il s'agit de droit cantonal autonome⁴⁹. Les compétences réservées aux cantons sont peu nombreuses dans le domaine de la protection de l'environnement (voir e.g. art. 65 LPE, 5, 9 et 31 OPair). En matière de construction et de planification, le recours de droit public est ouvert contre les *plans d'affectation* au sens des art.

⁴⁴ SCHÜRMAN/HÄNNI, 431 ss; TANQUEREL/ZIMMERMANN, 117, 120 s.; ATF 118 Ib 11, JT 1994 I 524; 118 Ib 234, JT 1994 I 475 (rés.); 118 Ib 301, JT 1994 I 514 (rés.).

⁴⁵ TANQUEREL/ZIMMERMANN, 121 ss; voir par exemple ATF 117 Ib 135, JT 1993 I 469 (rés.).

⁴⁶ Voir, parmi beaucoup d'autres arrêts, ATF 118 Ia 112 c. 1a, JT 1994 I 445 (rés.); 118 Ib 11 c. 1a, JT 1994 I 524; 117 Ib 135 c. 1a et b, JT 1993 I 469 (rés.); SCHÜRMAN/HÄNNI, 432 s.: si la décision est fondée à la fois sur des normes fédérales et cantonales *indépendantes*, les griefs doivent être soulevés et exposés séparément dans un RDA et dans un RDP, au besoin dans la même écriture.

⁴⁷ Ainsi, le refus d'admettre la qualité pour recourir du WWF devant les instances cantonales, alors que la question est réglée par l'art. 55 LPE, peut faire l'objet d'un RDA: ATF 121 II 190 c. 3a, JT 1996 I 572; cf. ég. ATF 120 Ib 379 c. 1b, DEP 1995 107, JT 1996 I 449 (rés.).

⁴⁸ TF (25.6.97) in RDAF 1998 I 98 c. 1c (Sauver Lavaux).

⁴⁹ SCHÜRMAN/HÄNNI, 433.

14 ss LAT ainsi que contre les autorisations de construire autres que celles fondées sur l'art. 24 LAT (art. 34 al. 1 et 3 LAT), sous réserve des exceptions mentionnées à la section III ci-après.

- 3) Le RDA est ouvert contre toute décision qui repose sur le droit public fédéral, qu'elle soit rendue *par une autorité fédérale ou cantonale*. Toutefois, dans ce dernier cas, il n'est recevable que contre une décision de dernière instance cantonale. Conformément à l'art. 98a OJ, les cantons doivent instituer des autorités judiciaires statuant en dernière instance cantonale, dans la mesure où leurs décisions peuvent directement faire l'objet d'un RDA au Tribunal fédéral⁵⁰.

C. Les griefs

Le RDA est formé soit pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation, soit pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 104 let. a et b OJ). Dans le domaine qui nous intéresse, l'opportunité d'une décision ne peut être remise en cause que si le droit fédéral le prévoit expressément (art. 104 let. c ch. 3 OJ). Ainsi, le grief de la violation de la législation fédérale sur la protection de l'environnement ou de la Constitution fédérale doit être soulevé par ce moyen, de même que celui tiré du non respect du droit international directement applicable⁵¹.

III. Le RDA spécial des organisations de protection de l'environnement

A. Généralités

A côté du RDA ordinaire, examiné à la section II, certaines organisations de protection de l'environnement bénéficient d'un droit de recours spécial, réservé par l'art. 103 let. c OJ qui renvoie à la législation fédérale spéciale. Ce droit de recours constitue l'instrument le plus efficace pour veiller au respect du droit de l'environnement. Il a en effet été démontré

⁵⁰ Voir à ce propos l'ATF 123 II 231, JT 1998 I 542, commenté par PÉRÉGRINA *in* DC 1998 9 ss, dans lequel le Tribunal fédéral a jugé que les art. 98a OJ et 6 CEDH fondent la compétence directe d'une autorité judiciaire cantonale (en l'espèce genevoise) nonobstant l'absence de normes cantonales à ce sujet.

⁵¹ Arrêt Kloten (concession-cadre pour l'agrandissement de l'aéroport), ATF 124 II 293 c. 4b, JT 1999 I 618.

que le taux de succès de ces recours est plus élevé que celui des recours ordinaires⁵².

A l'heure actuelle, quatre lois instituent un tel droit de recours. Il s'agit des art. 55 LPE, 12 et 12a LPN dans leur version révisée du 24 mars 1995, 46 al. 3 LFo ainsi que 14 LCPR. Ces dispositions s'appliquent uniquement au RDA et au recours administratif (art. 12 al. 1 LPN et 55 al. 1 LPE). Il n'existe pas de droit de recours spécial en matière de RDP⁵³. Ce droit de recours spécial se caractérise par le fait que les organisations de protection de l'environnement se voient conférer la qualité pour défendre en justice l'intérêt général à la bonne application des lois en cause, sans avoir à apporter la preuve de la lésion d'un intérêt particulier⁵⁴. L'organisation n'a pas davantage à démontrer un intérêt spécial au recours, qu'il s'agisse du sien ou de celui de ses membres. Il s'agit là d'une différence majeure avec le RDA ordinaire, dans lequel le recourant doit être personnellement atteint par les conséquences défavorables de la décision attaquée et être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés⁵⁵.

Ce droit de recours spécial se distingue du RDA ordinaire de l'art. 103 let. a OJ, lequel est également ouvert aux organisations de protection

⁵² FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 205.

⁵³ ATF 117 Ib 135 c. 1d, JT 1993 I 469 (rés.); HÄNER, 484. En revanche, les organisations de protection de l'environnement, tout comme les particuliers, peuvent se plaindre par le biais d'un recours de droit public de ce que leurs droits procéduraux n'ont pas été respectés devant les instances cantonales, pour autant que le vice allégué soit équivalent à un déni de justice formel. Cependant, cette violation n'entraîne pas de sanction si le grief a été examiné en deuxième instance: TF (25.6.97) *in* RDAF 1998 I 98 c. 4 b (Sauver Lavaux); ATF 117 Ib 35 c. 4, JT 1993 I 436; 117 Ib 135 c. 1d, JT 1993 I 469 (rés.).

⁵⁴ En effet, les conditions du RDA ordinaire n'assurent pas une protection suffisante dans les domaines où sont en jeu les intérêts collectifs et publics, comme en matière de protection de l'environnement. L'exigence de la spécialité de l'atteinte pose problèmes. Des émissions polluantes peuvent atteindre l'environnement de manière illicite sans que l'on soit en mesure de déterminer un cercle restreint de personnes touchées de manière particulière. Il peut arriver aussi que personne ne soit touché plus que quelqu'un d'autre par le défrichage d'une forêt, parce qu'il n'y a aucun habitant à proximité de la surface à défricher. Dans ces cas, les conditions du RDA ordinaire ne permettent pas d'assurer la juste application des normes de droit public: voir ATF 116 Ib 321 c. 2d, JT 1992 I 491 a contrario; TANQUEREL, 59 no 80; FF 1979 III 741, 817 (Message du 31 octobre 1979 relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement). Le droit de recours spécial y remédie dans une certaine mesure.

⁵⁵ Voir supra II. A et ATF 121 II 39 c. 2c/aa, JT 1996 I 571 (rés.); TANQUEREL, 57 s.; GRISSEL, 899.

de l'environnement lorsque, à l'instar de n'importe quel particulier, elles sont atteintes dans leurs intérêts propres et qu'elles sont touchées par la décision attaquée dans un intérêt digne de protection de manière plus sensible, plus intense, que quiconque, par exemple en leur qualité de propriétaire d'un bien-fonds⁵⁶. En outre, il ne doit pas être confondu avec le *recours associatif* par lequel une organisation agit dans l'intérêt de ses membres. Ce moyen, créé par voie jurisprudentielle, est ouvert si l'organisation recourante possède la personnalité juridique et a pour but statuaire de défendre des intérêts dignes de protection de ses membres. Il faut en outre que ces intérêts soient communs à la majorité des sociétaires ou au moins à un grand nombre d'entre eux et que les membres aient eux-mêmes la qualité pour recourir⁵⁷. Dans le recours associatif, l'exigence selon laquelle la recourante est tenue d'établir une atteinte personnelle est donc quelque peu atténuée; néanmoins, l'organisation reste tenue de démontrer que ses membres sont touchés dans une mesure et une intensité plus grandes que la généralité des administrés. Ce recours a cependant pour avantage de permettre à l'organisation recourante de faire valoir les intérêts collectifs de ses membres dans une seule procédure et à ces derniers d'unir leurs forces pour mieux défendre leurs intérêts, au besoin en créant une organisation ad hoc⁵⁸.

Par rapport au RDA ordinaire, le droit de recours spécial présente plusieurs spécificités en ce qui concerne la qualité pour recourir, les décisions attaquables et les griefs qui peuvent être invoqués. L'exposé qui suit se concentre sur les deux dispositions qui s'appliquent le plus en pratique, à savoir l'art. 55 LPE et l'art. 12 LPN. En effet, l'art. 46 al. 3 LFo renvoie au droit de recours de l'art. 12 LPN pour attaquer des décisions fondées sur des dispositions déterminées de la LFo. Quant à l'art. 14 LCPR, il est peu utilisé en pratique et, selon certains auteurs, n'a qu'un champ d'application restreint, puisqu'il ne se rapporte qu'à l'art. 7 LCPR⁵⁹.

⁵⁶ BALLENEGGER, 212; TANQUEREL, 63.

⁵⁷ ATF 124 II c. 3d, JT 1999 I 618; ATF 121 II 39 c. 2d, JT 1996 I 571 (rés.); RDAF 1997 I 145 c. 3b/aa; HÄNNI, 209; MATTER, ad art. 55 n. 6; GRISSEL, 904. Il n'est pas arbitraire d'exiger qu'un grand nombre des membres soient affectés: RDAF 1998 I 312 (procédure administrative vaudoise).

⁵⁸ Voir par exemple l'association de la population résidant autour de l'aéroport de Kloten («Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich»): ATF 124 II 293 c. 3d, JT 1999 I 618 (rés.).

⁵⁹ KELLER, 1127; HÄNER, 438, no 929; FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 73.

B. Les organisations habilitées à recourir

Les dispositions précitées s'appliquent uniquement aux organisations qui remplissent les conditions suivantes:

- 1) La *notion d'organisation* vise toutes les personnes morales, quelle que soit leur forme juridique (par exemple une fondation, une association ou une société anonyme).
- 2) L'organisation recourante doit être *d'importance nationale, ce qui doit ressortir de ses statuts ou de ses activités*⁶⁰. Cette restriction s'explique par le fait que la qualité pour recourir des organisations est indépendante de celle de leurs membres, ce qui distingue ces moyens du recours ordinaire de l'art. 103 let. a OJ. De plus, le législateur a abandonné totalement l'exigence d'un intérêt personnel afin d'assurer mieux la protection du milieu naturel⁶¹. Toutefois, pour éviter le recours populaire, il a limité le droit de recours aux organisations qui ont une activité méritoire reconnue. Il découle de cette condition que les comités d'action formés dans des cas particuliers sont exclus, de même que les associations locales, régionales ou cantonales⁶². Les organisations nationales peuvent cependant être représentées par leurs sections cantonales dans l'exercice des oppositions et des recours *cantonaux*. Cette représentation s'entend très largement; il n'est même pas nécessaire que la section locale agisse expressément au nom de l'association nationale. Il suffit qu'il existe un lien étroit reconnaissable entre elle et l'association nationale. Ce privilège de représentation tacite ne leur est cependant accordé que devant les autorités cantonales. Devant les *autorités fédérales et le Tribunal fédéral*, les organisations nationales sont tenues d'agir elles-mêmes ou de se faire représenter au moyen d'une procuration expresse. Une disposition statuaire qui les autoriserait à le faire ne suffit pas⁶³.
- 3) Selon les art. 12 LPN révisé et 55 LPE, le Conseil fédéral *désigne* les organisations habilitées à recourir, ce qu'il a fait dans l'Ordonnance

⁶⁰ KELLER, ad art. 12 n. 9.

⁶¹ Message du 31 octobre 1979 relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement, FF 1979 III 741, 817; Message du 12 novembre 1965 à l'appui d'un projet de loi sur la protection de la nature et du paysage, FF 1965 III 93, 101 s.

⁶² Message du 12 novembre 1965 à l'appui d'un projet de loi sur la protection de la nature et du paysage, FF 1965 III 93, 102; MATTER, ad art. 55 n. 24.

⁶³ ATF 125 II 50 c. 2a, DEP 1999 155, SJ 2000 13 (rés.); 123 II 289 c. 1e/bb, JT 1998 I 538; TF (27.10.97) in DEP 1998 31 c. 1c non publié aux ATF 124 II 19.

du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO), anciennement l'Ordonnance fédérale relative à la désignation des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir (ODOP). Le TF avait jugé que l'ODOP n'avait qu'une portée déclarative. La même règle s'applique à l'ODO, de sorte que sont légitimées à recourir toutes les organisations qui remplissent les conditions légales, qu'elles figurent ou non dans l'ordonnance⁶⁴. A l'inverse, les organisations recourantes qui fondent leur qualité sur la LCPR doivent obtenir l'agrément du DFI, agrément qui a un effet constitutif⁶⁵ (art. 14 al. 1 let. b LCPR et Ordonnance du DFI relative à la désignation des organisations spécialisées pour les chemins pour piétons et les chemins de randonnées pédestres habilitées à recourir du 16 avril 1993, RS 704.5).

- 4) Dans tous les cas, les recourantes doivent *agir dans un but statutaire idéal, non lucratif*, à savoir se vouer principalement et effectivement à la protection de la nature, du paysage ou à la conservation de monuments historiques (art. 12 LPN), ou avoir pour but la protection de l'environnement (art. 55 LPE)⁶⁶.
- 5) Enfin, à teneur des art. 12 al. 1 LPN et 55 al. 1 LPE, l'organisation recourante doit exister *depuis 10 ans au moins* avant l'introduction du recours et remplir les conditions légales pendant cette durée⁶⁷. Cette exigence vise à assurer que les organisations recourantes disposent des connaissances requises⁶⁸. Elle empêche que des organisations *ad hoc* ne se créent pour former opposition et recourir contre des projets précis sur la base du droit de recours élargi conféré par la législation spéciale.

⁶⁴ KELLER, ad art. 12 n. 13; FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 69; HÄNER, nos 1038 et 1040: les organisations qui ne figurent pas sur l'ODO doivent toutefois apporter la preuve qu'elles remplissent les conditions posées par la disposition en cause.

⁶⁵ KELLER, 1128.

⁶⁶ BALLENEGGER, 214; KELLER, ad art. 12 n. 8; ATF 119 Ib 305 c. 2b, JT 1995 I 509 (rés.); RDAF 1997 I 145 3d.

⁶⁷ HÄNER, no 1039.

⁶⁸ BALLENEGGER, 215; HÄNER, no 1039.

C. Les actes attaquables et les moyens qui peuvent être invoqués

1. Dans le RDA fondé sur l'art. 55 LPE

a. Les actes attaquables

Le recours des organisations à but idéal de l'art. 55 LPE n'est autorisé que contre les «*décisions des autorités cantonales ou fédérales relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations fixes soumises à l'étude d'impact sur l'environnement*» selon l'art. 9 LPE. La notion de décision a déjà été examinée à la section II.B ci-dessus, à laquelle il est renvoyé.

Ce recours est uniquement ouvert contre les projets soumis à étude d'impact au sens de l'OEIE. Il s'agit donc d'une limitation par rapport à l'objet du RDA ordinaire. Sont soustraites du champ d'application de ce recours spécial des décisions pourtant «*fondamentales dans la mise en oeuvre de la LPE*»⁶⁹, par exemple celles qui concernent les mesures en matière de trafic ou d'exploitation⁷⁰ ou les mesures d'assainissement du sol et des sites contaminés, qui échappent à l'obligation de procéder à une étude d'impact. Le Tribunal fédéral a récemment laissé ouverte la question de savoir si la modification d'une installation existante, en soi soumise à étude d'impact, peut elle-même être l'objet d'un recours si elle ne remplit pas les conditions de l'art. 2 OEIE⁷¹.

En pratique, des problèmes peuvent se poser lorsqu'un projet ou un plan d'affectation concerne des installations distinctes, qui prises isolément, ne tombent pas sous le coup de l'OEIE, mais qui, ensemble, sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Des ouvrages distincts doivent être considérés comme des éléments d'une installation unique et donc être assujettis à l'EIE lorsqu'ils atteignent ensemble le seuil déter-

⁶⁹ TANQUEREL, 67.

⁷⁰ FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 71.

⁷¹ ATF 124 II 460 c. 1b, DEP 1998 650 JT 1999 I 680: Cet arrêt concerne la modification d'une route nationale, elle-même soumise à étude d'impact. Le TF semble admettre dans cet arrêt que l'art. 55 LPE doit être mis en relation avec l'art. 2 OEIE, de sorte que le droit de recours des organisations ne serait ouvert contre la modification d'installations existantes que si la modification elle-même consiste en une transformation, un agrandissement ou un changement du mode d'exploitation considérable au sens de l'art. 2 al. 1 OEIE. Il relève toutefois que dans le domaine en question, la possibilité pour les organisations de recourir sur la base de l'art. 55 LPE serait plus limitée que celle des organisations de protection de la nature au sens de l'art. 12 LPN, ce qui irait à l'encontre d'une harmonisation des différents recours des organisations.

minant posé dans l'ordonnance et qu'il existe entre eux *un lien fonctionnel et spatial étroit*⁷². L'interprétation de ces termes à contenu indéterminé ouvre la porte à des solutions divergentes, source d'insécurité juridiques pour le droit de recours des organisations.

b. Les griefs

La recourante peut invoquer la violation de *n'importe quelle règle de droit en relation avec une étude d'impact*, soit toutes les prescriptions fédérales sur la protection de l'environnement (cf. art. 3 OEIE), parmi lesquelles figurent celles de la protection de la nature et du paysage, de la protection des eaux, du maintien des forêts, de la chasse et de la pêche⁷³. Les griefs ne sont pas limités à la procédure utilisée pour effectuer l'étude d'impact⁷⁴. La recourante peut aussi invoquer le non-respect du droit cantonal lorsqu'il n'a pas de portée propre⁷⁵.

2. Dans le RDA fondé sur l'art. 12 LPN

a. Les actes attaquables

L'art. 12 LPN tel qu'interprété par le Tribunal fédéral n'autorise de recours que contre des décisions prises *en exécution de tâches fédérales* au sens de l'art. 78 Cst (art. 24^{sexies} aCst) et de l'art. 2 LPN, dans le cadre desquelles les intérêts de protection de la nature et du paysage doivent être sauvegardés⁷⁶. La première étape et difficulté consiste donc à définir ces tâches de la Confédération, ce qui a donné lieu à une abondante jurisprudence. A cet égard, il faut souligner d'entrée de cause qu'en matière de protection de la nature et du paysage, la Confédération a des compétences limitées. La recourante ne peut pas se borner à affirmer que le projet concerne une tâche fédérale; elle doit alléguer avec une certaine vraisemblance que le projet litigieux touche effectivement à

l'application du droit matériel de la Confédération⁷⁷. En revanche, il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse d'un projet de construction de la Confédération ou d'un objet protégé par un inventaire établi par la Confédération au sens de l'art. 5 LPN⁷⁸.

S'il faut que la tâche soit fédérale, elle peut néanmoins être accomplie par les cantons⁷⁹. Ce qui est déterminant, c'est qu'elle soit imposée par la législation fédérale, soit parce qu'elle est énumérée à l'art. 2 LPN, soit qu'elle résulte clairement d'une autre norme qui indique une volonté législative de protéger la nature et le paysage⁸⁰. En outre, il faut que l'activité en cause ait un effet, un impact, sur la nature et le paysage.

L'art. 12 al. 4 et 5 LPN limite le droit de recours dans les cas où tant les mesures de planification, les ouvrages et les installations que leur subventionnement entrent dans le cadre des tâches de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN. Le recours contre l'octroi de subventions n'est pas ouvert si le projet a fait l'objet d'une première décision, ceci afin d'éviter les doubles procédures⁸¹.

Les exemples suivants illustrent la notion de tâche fédérale⁸²:

1) Relèvent des tâches fédérales:

- les projets et mesures énumérés de manière non exhaustive à l'art. 2 LPN, telles que la construction d'ouvrages ou d'installations ou les mesures de planification accomplies par une autorité cantonale lorsqu'est allouée une subvention fédérale⁸³;
- la planification du territoire en forêt (art. 12, 13 et 46 al. 3 LFo);
- l'autorisation de défricher selon la LFo⁸⁴;
- l'octroi d'une autorisation de construire selon l'art. 24 LAT, soit hors de la zone à bâtir, lorsqu'est invoquée une atteinte à la nature et au paysage⁸⁵;

⁷² TF (25.6.97) in RDAF 1998 I 98 c. 3 (Sauver Lavaux); DEP 1999 429 c. 5.

⁷³ ATF 124 II 460 c. 2, DEP 1998 650, JT 1999 I 680; ATF 118 Ib 301 c. 1c, JT 1994 I 514 (rés.); MATTER, ad art. 55 n. 19; HÄNER, no 1042.

⁷⁴ ATF 118 Ib 1 c. 1b, DEP 1992 228, JT 1994 I 453 (rés.); 118 Ib 301 c. 1c, JT 1994 I 514 (rés.).

⁷⁵ ATF 118 Ib 301 c. 1c, JT 1994 I 514 (rés.); voir aussi supra, II.B.

⁷⁶ Voir parmi beaucoup d'autres arrêts, ATF 121 II 190 c. 3c, JT 1996 I 572; 120 Ib 27 c. 2c, JT 1996 I 567 (rés.); 116 Ib 203 c. 3a, JT 1992 I 500; cf. ég. KELLER, n. 4 ad art. 12; BALLENEGGER, 220.

⁷⁷ ATF 123 II 5 c. 2c, JT 1997 I 568 (rés.); 121 II 190 c. 3c/bb et cc, JT 1996 I 572.

⁷⁸ ATF 117 Ib 97 c. 3a, JT 1993 I 519.

⁷⁹ ZUFFEREY, ad art. 2 n. 16.

⁸⁰ ZUFFEREY, ad art. 2 n. 6 ss et 12; DEP 1999 429 c. 2b et c.

⁸¹ KELLER ad art. 12 n. 16 ss; Message du 26 juin 1991 concernant la révision de la LPN, FF 1991 III 1137, 1151 et 1155.

⁸² Voir pour une liste détaillée ZUFFEREY, ad art. 2 n. 32 ss.

⁸³ ATF 120 Ib 27 c. 2c/aa, JT 1996 I 567 (rés.).

⁸⁴ Art. 46 al. 3 LFo et 2 let. b LPN; ATF 120 Ib 27 c. 2c/aa, JT 1996 I 567 (rés.); 108 Ib 178 c. 5b, JT 1984 I 536 (rés.).

⁸⁵ ATF 123 II 289 c. 1e, JT 1998 I 538; ATF 120 Ib 27 c. 2c/aa, JT 1996 I 567 (rés.); 112 Ib 70, JT 1988 I 497 (rés.).

- l'autorisation pour l'usage particulier et l'usage accru d'une voie d'eau selon l'art. 2 al. 2 de la Loi fédérale sur la navigation intérieure, par exemple l'autorisation d'organiser une compétition motonautique⁸⁶;
- la construction et la modification d'installations soumises au droit fédéral, par exemple la modification d'une route nationale, même si elle n'est pas soumise à EIE⁸⁷;
- l'empoisonnement des eaux pour lutter contre les écrevisses non indigènes⁸⁸;
- la décision prise sur la base de la LEaux de protéger les eaux souterraines (art. 2 let. b LPN)⁸⁹;
- l'autorisation de la protection de la nature pour la capture des grenouilles⁹⁰.

2) *Ne relèvent pas des tâches fédérales:*

- l'octroi d'autorisations ordinaires au sens de l'art. 22 LAT⁹¹;
- dans le domaine de la protection des eaux, l'inobservation du droit de la protection des eaux, sauf lorsque la décision attaquée contient un risque immédiat d'atteintes à la nature en raison de la pollution des eaux ou qu'elle a un effet sur le paysage⁹², ou qu'elle est prise en vue de protéger les eaux souterraines⁹³;
- l'autorisation d'une construction qui descendrait sous la nappe phréatique⁹⁴.

3) *Le cas des plans d'affectation*

Les plans d'affectation suffisamment précis pour répondre à la notion de décision peuvent faire l'objet d'un RDA fondé sur l'art. 12 LPN à la

condition supplémentaire qu'ils soient adoptés en exécution d'une tâche fédérale⁹⁵. A cet égard, les principes suivants s'appliquent:

- De manière générale, l'établissement des plans d'affectation est l'affaire des cantons. Ainsi, les associations ne peuvent pas interjeter un recours contre un plan d'affectation par hypothèse incompatible avec les impératifs de protection de la nature et du paysage, car l'établissement de ces plans n'est pas considéré comme une tâche de la Confédération. En particulier, la LPN n'impose pas directement aux cantons de protéger les sites naturels, même s'ils sont reconnus d'importance nationale, à l'exception de ceux qui relèvent des tâches fédérales, comme les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière ainsi que les biotopes d'importance nationale. La distinction n'est cependant pas toujours aisée⁹⁶.
- Ce principe s'applique même si le périmètre du plan d'affectation comprend un site mentionné à l'inventaire des sites construits d'importance nationale (art. 5 LPN). L'inscription à l'inventaire fédéral n'a pas d'effet pour les cantons⁹⁷.
- L'aménagement n'est pas non plus une tâche fédérale en vertu de la Convention de Grenade pour la sauvegarde du patrimoine architectural en Europe du 3 octobre 1985 (RS 0.440.4)⁹⁸.

En revanche, le RDA est possible selon l'art. 12 LPN:

- Contre un plan d'affectation s'il permet de contourner l'art. 24 LAT⁹⁹;
- contre un plan d'affectation spécial de protection des marais qui vise à protéger un biotope, ce qui constitue une tâche fédérale¹⁰⁰;

⁹⁵ TF (27.10.97) *in* DEP 1998 31, c. 1a non publié aux ATF 124 II 19; KELLER, ad art. 12 n. 4.

⁹⁶ Voir ATF 121 II 190 c. 3c JT 1996 I 572 (rés.); ATF 120 Ib 27 c. 2c, JT 1996 I 567 (rés.).

⁹⁷ RDAF 1996 485 c. 5c. Voir aussi TF (25.6.97) *in* RDAF 1998 I 98 c. 2b/aa (Sauver Lavaux), qui pose le même principe pour un plan d'affectation qui concerne un site mentionné à l'inventaire ISOS, ou encore l'ATF 120 Ib 27 c.2, JT 1996 I 567 (rés.), dans lequel le Tribunal fédéral a jugé que l'adoption, selon le droit cantonal, d'un plan de projet routier n'est pas pris lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, même s'il doit entraîner la démolition d'un ancien pont, mentionné comme objet d'importance nationale dans le projet d'inventaire des voies de communication historiques de la Suisse.

⁹⁸ Voir TF (25.6.97) *in* RDAF 1998 I 98 c. 2b/aa (Sauver Lavaux).

⁹⁹ ATF 123 II 289 c. 1b et c, JT 1998 I 538: cette affaire concerne un plan d'affectation classant un hameau rural en zone de centre.

¹⁰⁰ TF (27.10.97) *in* DEP 1998 31, c. 1a non publié aux ATF 124 II 19.

⁸⁶ ATF 114 Ib 81 c. 1b, JT 1990 I 517; RDAF 1997 145 c. 3d.

⁸⁷ Art. 2 let. b LPN; ATF 124 II 460 c. 1c, DEP 1998 650, JT 1999 I 680.

⁸⁸ ATF 125 II 29 c. 1b, JT 1999 I 707.

⁸⁹ ATF 120 Ib 27 c. 2c/aa, JT 1996 I 567 (rés.).

⁹⁰ DEP 2000 242.

⁹¹ Art. 31 LAT combiné avec l'art. 12 LPN: ATF 116 Ib 119 c. 2c, JT 1992 I 504.

⁹² ATF 100 Ib 445 c. 3, critiqué par RIVA, 86 ss.

⁹³ ATF 120 Ib 27 c. 2c/aa, JT 1996 I 567 (rés.).

⁹⁴ TF (25.6.97) *in* RDAF 1998 I 98 c. 2b/bb (Sauver Lavaux): s'il faut certes respecter à cet égard l'art. 43 LEaux, l'autorisation de construire ne peut pas être considérée comme une tâche de la Confédération pour cette seule raison que le projet doit aussi être examiné au regard de cette disposition.

- contre un plan qui englobe un objet pour lequel le droit fédéral impose une tâche concrète de protection¹⁰¹. Il en va ainsi d'un plan d'affectation qui inclut dans son périmètre des marais portés à l'inventaire (fédéral) et des bas-marais d'importance nationale ou régionale, dont la protection est une tâche fédérale déléguée aux cantons¹⁰²;
- contre un plan d'affectation qui englobe un objet spécifique au bénéfice d'un régime juridique de droit fédéral (autoroutes ou installations de protection civile par exemple), même si l'exécution incombe aux cantons¹⁰³.

Il découle de ce qui précède que de nombreuses décisions sont exclues du champ d'application du RDA fondé sur l'art. 12 LPN. En outre, la notion de «tâche fédérale», élément décisif pour déterminer l'étendue du droit de recours des organisations, ne reçoit pas de définition claire. L'interprétation jurisprudentielle donne lieu à des solutions divergentes et peu uniformes, par exemple en matière d'inventaires fédéraux, dont certains constituent une tâche fédérale et d'autres pas¹⁰⁴. Il en découle une insécurité juridique peu souhaitable quant à la qualité pour recourir des organisations de protection de la nature et du paysage.

b. Les griefs

Lorsque le recours se fonde sur l'art. 12 LPN, seule la défense des intérêts liés à la protection de la nature et du paysage peut être invoquée¹⁰⁵, et non toute violation du droit fédéral comme à l'art. 55 LPE. La recourante ne peut faire valoir la violation des autres lois, telles que la LPE ou la LEaux, que si les règles invoquées sont en relation suffisamment étroite avec les buts poursuivis par la LPN¹⁰⁶.

¹⁰¹ ATF 123 II 5, JT 1997 I 568 (rés.): il s'agit en l'espèce d'un plan d'aménagement détaillé valaisan englobant un biotope d'importance régionale et locale au sens de l'art. 18b LPN, qui touche à l'application du droit matériel de la Confédération. Le secteur considéré peut être un biotope à protéger: il s'agit donc d'une tâche fédérale et le RDA est ouvert selon l'art. 12 LPN. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral examine la définition de la tâche fédérale uniquement pour décider que le WWF a bien qualité pour recourir dans la procédure cantonale, cette qualité lui ayant été déniée à tort par le Tribunal cantonal valaisan.

¹⁰² TF (19.7.95) in RVJ 1996 88 c. 2b; TF (27.10.97) in DEP 1998 31, c. 1a non publié aux ATF 124 II 19.

¹⁰³ TF (11.7.99) in DC 2000 105 s. no 294, avec note Jean-Baptiste Zufferey.

¹⁰⁴ Voir les exemples cités supra, notes 96 à 98.

¹⁰⁵ ATF 115 Ib 472 c. 1d/bb, JT 1991 I 498; KELLER, ad art. 12 n. 19.

¹⁰⁶ Voir RDAF 1997 145 c. 3e (TA GE).

D. La participation à la procédure antérieure

L'art. 12a de la LPN révisée et l'art. 55 al. 4 et 5 LPE imposent aux organisations d'intervenir dans la procédure dès le stade de l'opposition si la procédure fédérale ou cantonale prévoit une procédure d'opposition antérieure à la prise de décision¹⁰⁷. Elles sont obligées de respecter les règles de procédure cantonale en matière d'opposition¹⁰⁸ et d'user des moyens de recours prévus par le droit cantonal¹⁰⁹. L'art. 12a al. 3 LPN, introduit par la nouvelle Loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision du 18 juin 1999, entrée en vigueur le 1er janvier 2000, réduit quelque peu les disparités existantes entre les cantons à cet égard puisqu'il prévoit, en règle générale, une mise à l'enquête publique de trente jours lorsque la procédure concerne une tâche fédérale et qu'elle est susceptible de se terminer par un RDA au Tribunal fédéral. Cette obligation faite aux organisations (représentées au besoin par leurs sections cantonales¹¹⁰), d'intervenir dans la procédure dès ses premiers stades, soit en s'opposant au projet, soit en recourant contre la décision de première instance, reprend et étend une exigence que le Tribunal fédéral avait posée par la voie jurisprudentielle dans le but notamment de contraindre les organisations à présenter suffisamment tôt leurs arguments contre un projet déterminé¹¹¹. Cet argument est toutefois réfuté par plusieurs auteurs, qui le considèrent à juste titre comme un obstacle inutile à la mise en œuvre de l'intérêt public que constitue l'activité des organisations. Cette exigence augmente considérablement le volume de travail des associations de protection de l'environnement, qui doivent contrôler tous les projets dès la procédure d'opposition, sans

¹⁰⁷ Voir KELLER, ad art. 12a n. 5 ss, sur les différentes règles cantonales et fédérales qui prévoient une procédure d'opposition, ainsi que TF (12.11.96) in DC 1997 97 no 272: les demandes de constatation de la nature forestière fondées sur l'art. 10 LFo ne sont pas sujettes à publication, de sorte qu'une organisation peut recourir même si elle n'a pas formé d'opposition.

¹⁰⁸ Voir un exemple à l'ATF 121 II 224 c. 3, JT 1996 I 579 (rés.): la procédure zurichoise fait obligation aux intéressés de requérir par écrit la notification de l'autorisation de construire pendant le délai de mise à l'enquête pour être admis à recourir. Cette obligation s'impose aux organisations de protection de l'environnement (c. 5).

¹⁰⁹ ATF 121 II 460 c. 1b, JT 1999 I 680.

¹¹⁰ ATF 118 Ib 296 c. 2b-d, JT 1994 I 513 (rés.); 117 Ib 135 c. 1c, JT 1993 I 469.

¹¹¹ ATF 117 Ib 270 c. 1a, JT 1993 I 440; 116 Ib 119 c. 2b, JT 1992 I 504; 110 Ib 160.

favoriser la mise en œuvre du droit matériel, qui devrait être assurée par les autorités d'exécution¹¹².

Les organisations qui n'ont pas formé de recours peuvent néanmoins intervenir comme partie dans la suite de la procédure si la décision est modifiée en faveur d'une autre partie et qu'elle leur porte atteinte (art. 12a al. 3 LPN, 55 al. 4 LPE, 14 al. 3 LPCR)¹¹³.

Le corollaire à cette obligation de participer à la procédure antérieure réside dans l'obligation de publier et de notifier les décisions attaquables. En effet, le recours et l'intervention ne peuvent être exercés que si l'intéressé a connaissance de la décision. La *publication et la notification* sont exigées par les art. 12a LPN¹¹⁴ et 55 al. 4 LPE ainsi que d'autres dispositions légales, par exemple les art. 24 al. 2 LAT, 25 al. 2 OAT, 9 al. 8 LPE, 5 OEIE, 5 al. 2 OFo¹¹⁵. La publication doit contenir tous les éléments nécessaires pour que l'organisation soit à même de se former une idée du projet et de sa portée pour l'environnement¹¹⁶ et avoir lieu sans frais¹¹⁷.

Toutefois, toutes les décisions ne sont pas publiées¹¹⁸. La notification irrégulière, telle que la publication sans indication des voies de droit, n'entraîne pas de préjudice pour les parties¹¹⁹. L'organisation garde la possibilité de recourir, mais le Tribunal fédéral a déjà jugé qu'elle était déchue de son droit si elle attendait plus de six mois pour déposer son recours¹²⁰.

¹¹² BALLENEGGER, 216 ss et 227; ZIMMERMANN, 801; TANQUEREL, 72, considère que cette condition risque de constituer une charge dépassant les moyens limités des associations et qu'elle peut aussi favoriser un alourdissement des procédures.

¹¹³ Voir un cas d'application dans un arrêt du Tribunal administratif du canton de Zurich, DEP 2000 242 c. 1b.

¹¹⁴ L'art. 12a al. 1 LPN dans sa version révisée du 24 mars 1995 prévoit que «lorsque la procédure comporte un droit de recours au sens de l'art. 12 al. 1, l'autorité communique sa décision aux communes et aux organisations reconnues par une notification écrite ou par une publication dans la Feuille fédérale ou dans l'organe officiel du canton.» L'affichage au pilier communal n'a donc pas d'effet: KELLER, ad art. 12a n. 12.

¹¹⁵ ATF 121 II 483 c. 2b, JT 1996 I 585 (rés.).

¹¹⁶ KELLER, 1131.

¹¹⁷ ATF 121 II 224 c. 5, JT 1996 I 579 (rés.).

¹¹⁸ ATF 116 Ib 321 c. 3a, JT 1992 I 491.

¹¹⁹ ATF 116 Ib 119 c. 2c, JT 1992 I 504.

¹²⁰ DEP 1998 761 (TC TE). En l'espèce, la demande de permis de construction avait été affichée au pilier communal avec l'avis que le délai d'opposition était de 15 jours et avait été publiée dans l'organe cantonal sans mention des voies de droit.

E. Les frais de procédure et les dépens

En ce qui concerne les *frais de procédure et les dépens*, la situation varie selon les cantons et au plan fédéral. Les lois fédérales qui accordent aux organisations un droit de recours spécial ne prévoient pas d'exemption des frais de procédure en leur faveur. Une telle exemption est souhaitée par quelques auteurs au regard de la tâche d'intérêt public accomplie par ces organisations¹²¹. Au Tribunal fédéral, la pratique est de dispenser les organisations recourantes des frais de justice, mais pas des dépens¹²². Le Tribunal fédéral se montre également modéré dans les demandes d'avance de frais. Les organisations échappent également à l'avance de frais devant les autorités administratives fédérales¹²³.

Au niveau cantonal, la pratique peut varier considérablement. Il n'existe pas d'obligation de droit fédéral, pour les cantons, de libérer des frais les organisations de protection de l'environnement¹²⁴. Ceux-ci sont libres également d'exiger des avances de frais. Dans un arrêt non publié du 12 mai 2000¹²⁵, le Tribunal cantonal valaisan a jugé qu'au stade de *l'opposition*, des frais de procédure ne peuvent être mis à la charge de l'organisation déboutée que si son opposition était manifestement irrecevable parce qu'elle fait valoir des griefs totalement infondés. Une autre solution remettrait en question le droit d'être entendu, qui doit permettre aux intéressés de s'exprimer dans une procédure administrative ouverte d'office sans avoir à assumer le risque d'en supporter frais et dépens.

IV. Conclusion

Les droits de recours spéciaux des organisations de protection de l'environnement sont accusés de divers maux, notamment de provoquer des retards importants dans la réalisation des projets de construction. Des

¹²¹ ZIMMERMANN, 805; BALLENEGGER, 227.

¹²² ATF 123 II 337 c. 10, JT 1998 I 470. En ce qui concerne les dépens, le Tribunal fédéral n'en alloue point lorsque la partie qui a gain de cause n'est pas représentée par un avocat. Il n'en alloue pas non plus aux autorités et organismes chargés de tâches d'intérêt public.

¹²³ FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 75.

¹²⁴ ATF 123 II 337 c. 10, JT 1998 I 470.

¹²⁵ Affaire A1 00 15 de la Cour de droit public.

initiatives parlementaires sont régulièrement déposées pour les restreindre, voire les supprimer¹²⁶. Ces griefs sont infondés.

En premier lieu, la majorité des oppositions et des recours émanent de voisins ou de particuliers et non pas des organisations de protection de l'environnement¹²⁷. Or, le recours ordinaire des particuliers n'est pas remis en cause¹²⁸. Les éventuels abus peuvent être sanctionnés par les moyens existants¹²⁹. Le droit de saisir les tribunaux est le préalable indispensable à la mise en œuvre de la protection juridique offerte par le droit matériel, de sorte qu'il conviendrait même d'étendre la qualité pour recourir des particuliers pour assurer pleine efficacité au droit de l'environnement¹³⁰.

Deuxièmement, il résulte de l'étude récente de Messieurs Flückiger, Morand et Tanquerel que les droits de recours des organisations de protection de l'environnement sont utilisés avec parcimonie, que leur taux de succès est plus élevé que les autres recours et qu'ils favorisent l'émergence de solutions négociées¹³¹. On peut ainsi affirmer que ces moyens contribuent à assurer une meilleure défense des intérêts protégés par le droit de l'environnement¹³².

Il faut plutôt constater que la complexité des recours et la durée des procédures, souvent décriées, reflètent la complexité du droit matériel, qui impose de mettre en balance des intérêts multiples et divergents¹³³, notamment les intérêts économiques des maîtres de l'ouvrage projeté d'un côté et les intérêts environnementaux de l'autre. Cette pesée des intérêts,

par sa nature même, n'est pas une science exacte. Elle repose sur une appréciation largement subjective, donc sujette à contestation, et son résultat est peu prévisible¹³⁴. En outre, les incertitudes liées aux conditions de la qualité pour recourir des organisations et au champ d'application de leurs droits de recours contribuent à ralentir les procédures. Que l'on songe à la notion de «tâche fédérale» au sens de l'art. 12 LPN, qui a suscité une abondante jurisprudence sans avoir reçu de définition univoque, ou encore à la détermination, également incertaine, des installations soumises à étude d'impact. L'insécurité juridique qui en découle favorise les contestations sur la qualité pour recourir des organisations, ce qui prolonge inutilement les procédures et disperse les ressources judiciaires. Enfin, les différences qui existent entre les art. 55 LPE et 12 LPN quant aux actes attaquables et aux griefs compliquent inutilement la délimitation de ces voies de recours. Compte tenu de l'activité d'intérêt public exercée par les organisations et afin d'assurer la mise en œuvre la plus efficace du droit de l'environnement, la simplification et l'unification des conditions d'application des recours spéciaux ainsi que l'élargissement de leur objet à tous les domaines couverts par la LPE et la LPN nous paraissent souhaitables

BIBLIOGRAPHIE

BALLENEGGER JACQUES, Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement, DEP 1992 209 ss;

FLEINER THOMAS, Commentaire de l'art. 24^{septies} aCst. (juin 1988), in JEAN-FRANÇOIS AUBERT/KURT EICHENBERGE/JÖRG PAUL MÜLLER/RENE A. RHINOW/DIETRICH SCHINDLER (édit.), Commentaire de la Constitution Fédérale de la Confédération Suisse du 29 mai 1874, Bâle/Zurich/Berne 1987 ss;

FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, Cahier de l'environnement no 314, Berne 2000;

GRISEL ANDRE, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984;

HÄNER ISABELLE, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, thèse d'habilitation Zurich 2000;

HÄNNI PETER, Die Klage auf Vornahme einer Verwaltungshandlung, thèse d'habilitation Fribourg 1988;

¹³⁴ Voir FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 206 s.

¹²⁶ Voir l'initiative parlementaire Fehr Hans (99.442; BO/CN 2000 825 ss) et la recommandation Rochat (97.3493; BO/CE 1998 717 ss), ainsi que FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 57 s.

¹²⁷ FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 29 s. et 86: les recours des organisations constituent 1,4% de l'ensemble des RDA formellement jugés entre 1986 et 1988, et 1% des recours administratifs totaux au Conseil fédéral entre 1975 et 1998.

¹²⁸ Voir FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 33 et 183.

¹²⁹ Voir supra, note 38.

¹³⁰ Voir supra, section II.A.3.

¹³¹ FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 137 ss.

¹³² FLÜCKIGER/MORAND/TANQUEREL, 32, 165, 205; ZIMMERMANN, 805; voir aussi le communiqué de presse publié par l'OFEPF le 3 mars 2000 (www.buwal.ch/presse/2000/f0003031.htm [12.2.2001]), qui relève que le droit de recours des organisations écologistes est utilisé de manière très modérée et à bon escient et qu'il constitue un instrument efficace pour améliorer la mise en œuvre de la réglementation environnementale.

¹³³ ZIMMERMANN, 806.

KÄLIN WALTER, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2^{ème} éd., Berne 1994;

KELLER PETER, Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen, PJA 1995 1125 ss;

KELLER PETER, Commentaire dès art. 12 et 12a LPN, in KELLER/ZUFFEREY/FAHRLÄNDER (édit.), Commentaire LPN, Zurich 1997;

KELLER/ZUFFEREY/FAHRLÄNDER (édit.), Commentaire LPN, Zurich 1997;

KNAPP BLAISE, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., Bâle/Francfort-sur-le-Main 1991;

MACHERET AUGUSTIN, La qualité pour recourir: clef de la juridiction constitutionnelle et administrative du Tribunal fédéral, RDS 1975 II 131 ss;

MADER LUZIUS, Die Umwelt in neuer Verfassung? Anmerkungen zum umweltschutzrelevanten Bestimmungen der neuen Bundesverfassung, DEP 2000 105;

MATTER FELIX, Commentaire des art. 54 et 55 LPE (mai 1986), in VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT/HELEN KELLER (édit.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2^{ème} éd. (4^{ème} livraison), Zurich 2000;

MAURER HANS, Naturschutz in der Landwirtschaft als Gegenstand des Bundesrechts: unter besonderer Berücksichtigung der Meliorationen, thèse Zurich 1995;

MOOR PIERRE, Droit administratif, Volume II: Les actes administratifs et leur contrôle, Berne 1991;

PEREGRINA DANIEL, Planification et voies de recours cantonales [commentaire de l'ATF 123 II 231], DC 1998.9 ss;

RIVA ENRICO, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, thèse Berne 1980;

ROMY ISABELLE, Mise en œuvre de la protection de l'environnement, thèse d'habilitation Fribourg 1997;

SCHÜRMAN/HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3^{ème} éd., Berne 1995;

TANQUEREL THIERRY, Les voies de droit des organisations écologistes en Suisse et aux Etats-Unis, Bâle/Francfort-sur-le-Main/Genève 1996;

TANQUEREL/ZIMMERMANN, Les recours, in CHARLES-ALBERT MORAND (édit.), Droit de l'environnement: mise en œuvre et coordination, Bâle/Francfort-sur-le-Main/Genève 1992, 117 ss;

TRÜEB HANS RUDOLF, Rechtsschutz gegen Luftverunreinigung und Lärm, thèse Zurich 1990;

ZIMMERMANN ROBERT, Droit de recours – quo vadis? DEP 1996 788 ss;

ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE, Commentaire de l'art. 2, in KELLER/ZUFFEREY/FAHRLÄNDER (édit.), Commentaire LPN, Zurich 1997.