

## **VD\_OMNI AC.2006.0174 vom 13. Oktober 2008**

VD Tribunal cantonal, 2008-10-13, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2006.0174](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0174)

FR: VD\_OMNI AC.2006.0174 du 13 octobre 2008

IT: VD\_OMNI AC.2006.0174 del 13 ottobre 2008

### **Regeste**

Les Verts, section d'Orbe, CHOULOT, KOHLBRENNER, SCHWARTZ, ERICSON, MARTIN, MAUGERI, BOURGEOIS-GLOOR, BOURGEOIS, KNOEPFEL, PARIS c/ Municipalité d'Orbe, Service des forêts, de la faune et de la nature | Dès lors qu'un acte qui revêt la forme d'une décision a été rendu, la voie du recours est ouverte pour faire constater les éventuels défauts dont il pourrait être entaché. A supposer par exemple que l'autorité auteur de l'acte n'ait pas la compétence de statuer par voie de décision, l'acte est susceptible d'être annulé ou modifié sur recours.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Lorsqu'une autorisation est requise, la demande en est présentée à la municipalité avec les motifs invoqués. Elle est affichée au pilier public durant vingt jours.

#### **E. 2**

Dans ses déterminations du 6 septembre 2006, la Conservation de la nature suggère que le tribunal statue sur l'existence du recours et renvoie les oppositions pour traitement à la municipalité. Il est vrai qu'au vu des dispositions rappelées au considérant précédent, il semblerait que la municipalité aurait dû publier non pas d'emblée une décision, mais simplement la demande d'abattage, avant de rendre une décision qui statue sur les oppositions. Cela ne signifie pas que l'on puisse nier en l'espèce l'existence d'une décision et d'un recours contre celle-ci. La municipalité elle-même, à lire le procès-verbal de sa séance du 27 juin 2006, a considéré qu'elle avait pris une décision sujette à recours dans les vingt jours. De même, un organe de la commune (apparemment la secrétaire du conseil communal) a expressément rappelé à l'une des personnes intervenantes l'existence de la voie de recours au Tribunal administratif. C'est dire qu'on ne saurait dénier à l'acte litigieux la qualité de décision sujette à recours. Dès lors qu'un acte qui revêt la forme d'une décision a été rendu, la voie du recours est ouverte pour faire constater les éventuels défauts dont il pourrait être entaché. A supposer par exemple que l'autorité auteur de l'acte n'ait pas la compétence de statuer par voie de décision, l'acte est susceptible d'être annulé ou modifié sur recours. C'est ainsi que dans un récent arrêt, le Tribunal fédéral a annulé un arrêt du tribunal de céans en considérant, puisque l'autorité intimée en première instance n'avait pas la compétence de statuer, qu'il était arbitraire de déclarer le recours irrecevable ( sous prétexte qu'il ne s'agirait pas d'une décision au sens de l'art. 29 LJPA), mais qu'au contraire, il y avait lieu d'entrer en matière sur le recours et d'annuler ou modifier la décision (ATF 2C\_370/2008 du 9 septembre 2008 concernant l'arrêt cantonal GE.2007.0029 du 14 avril 2008). L'acte de la municipalité du 26 juin 2006 est donc bien une décision sujette à recours. Les diverses interventions recueillies par la municipalité doivent en conséquence être traitées comme des recours. Ceux-ci ont été déposés dans les vingt jours dès la décision

de sorte que cette condition-là de leur recevabilité (art. 31 al. 1 LJPA) est remplie.

### **E. 3**

a) Selon l'art. 39 LJPA, le recourant peut être invité à déposer préalablement un montant destiné à garantir le paiement de l'émolument et des frais. Si ce montant n'est pas versé dans le délai imparti, le recours est déclaré irrecevable. En l'espèce, le Tribunal administratif a imparti un délai à chacun des recourants pour effectuer une avance de frais. Seul le recourant Nicolas Knoepfel s'est exécuté dans ce délai, les autres recourants n'ayant jamais versé l'avance requise. En conséquence, force est de constater l'irrecevabilité des dix autres recours déposés par Les Verts, Section d'Orbe, Aline Choulot, Pierre Schwarz, Oerjan Ericson, Christine Martin, Anne Maugeri, Karin Bourgeois-Gloor, Thierry Bourgeois, Charles Paris et Franz et Hanni Kohlbrenner pour défaut de paiement de l'avance de frais. A ce propos, on relève que Les Verts Urbigènes ont eux-mêmes admis dans leurs déterminations du 11 septembre 2006 qu'un parti politique ne pouvait faire recours. Aussi, on ne saurait considérer que le recourant Knoepfel a agi comme représentant des Verts Urbigènes, mais bien en son seul nom propre. Par conséquent, l'avance de frais qu'il a effectuée ne l'a pas été pour le compte des Verts Urbigènes, dont le recours doit être déclaré irrecevable au motif qu'ils n'ont pas versé l'avance de frais requise.

### **E. 4**

Les parties ont été interpellées sur la question de la qualité pour recourir des recourants. Comme le tribunal de céans le rappelle régulièrement (v. p. ex. AC.2007.0267 du 5 mai 2008, AC.2007.0094 du 22 novembre 2007), la qualité pour recourir des particuliers est subordonnée, en vertu du texte concordant des art. 37 LJPA (pour le recours au Tribunal cantonal) et 103 aOJF (pour l'ancien recours de droit administratif au Tribunal fédéral), à la condition que l'auteur du recours soit atteint par la décision attaquée et qu'il ait un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Le Tribunal fédéral a encore confirmé récemment que la jurisprudence rendue en matière de recours de droit administratif peut être appliquée par analogie, afin de déterminer la qualité pour recourir selon le droit cantonal (1C\_260/2007 du 7 décembre 2007 dans la cause cantonale AC.2007.0114). S'agissant de la définition de l'intérêt digne de protection, la jurisprudence cantonale suit la jurisprudence fédérale et rappelle régulièrement (v. p. ex. AC.2004.0224 du 9 mars 2005) que pour que sa qualité pour recourir soit reconnue, le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé (contrairement au principe régissant l'ancien recours de droit public au Tribunal fédéral), mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. S'agissant d'un voisin, ce dernier est habilité à recourir lorsque le projet a des effets sur son fonds et qu'il sera plus exposé que quiconque à des inconvénients en cas de réalisation. On ne saurait donc admettre d'emblée que tout voisin peut recourir contre une construction indépendamment de la question de savoir si elle lui cause un préjudice. La loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) a été abrogée par la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral (LTF) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Selon l'art. 89 al. 1 LTF, a notamment qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque est particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de celle-ci (let. c). Le Tribunal fédéral a jugé que cette disposition reprend les exigences qui prévalaient sous l'empire de la loi fédérale d'organisation judiciaire pour le recours de droit administratif. Le recourant doit

donc comme auparavant se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. La proximité avec l'objet du litige ne suffit cependant pas à elle seule à conférer au voisin la qualité pour recourir contre la délivrance d'une autorisation de construire. Celui-ci doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de l'arrêt contesté qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la commune. Si les normes cantonales ou communales de police des constructions dont le recourant allègue la violation ne doivent pas nécessairement tendre, au moins accessoirement, à la protection de ses intérêts de propriétaire voisin, ce dernier n'est pas pour autant libre d'invoquer n'importe quel grief. Il ne peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à invoquer des dispositions édictées dans l'intérêt général ou dans l'intérêt de tiers que si elles peuvent avoir une influence sur sa situation de fait ou de droit. Cette exigence n'est pas remplie lorsque le recourant dénonce une application arbitraire des dispositions du droit des constructions qui n'ont aucune influence sur sa situation de voisin, telles celles relatives à l'aération ou à l'éclairage des locaux d'habitation dans un bâtiment voisin, ou encore celles qui concernent la configuration des escaliers, de telles dispositions (celle de l'Etablissement cantonal d'assurance incendie) ne pouvant entraîner aucune modification du gabarit du bâtiment ou de son implantation (ATF 1C\_3/2007 consid. 1.3.1 du 20 juin 2007 publié aux ATF 133 II 249; v. ég. 1C\_64/2007 du 2 juillet 2007, en français, dans la cause cantonale AC.2005.0107; puis depuis lors 1C\_260/2007 du 7 décembre 2007; 1C\_237/2007 du 13 février 2008; 1C\_298/2007 du 7 mars 2008; 1C\_240/2008 1C\_241/2008 du 27 août 2008 ). Pour le Tribunal fédéral, désormais, il découle du texte de l'art. 89 al. 1 let. b LTF que le législateur a voulu rendre encore plus stricte la condition de l'intérêt personnel au recours, puisqu'il est précisé que le recourant doit être "particulièrement atteint" par l'acte attaqué; ce "signal rédactionnel" du législateur fédéral ne fait que confirmer la tendance de la jurisprudence à resserrer la portée de l'intérêt digne de protection, particulièrement en ce qui concerne la légitimation des tiers (ATF 133 II 468 consid. 1 p. 469 et les auteurs cités; 1C\_463/2007 du 29 février 2008). Quant au droit cantonal, la Cour de droit administratif et public se conforme, pour définir le critère de l'intérêt digne de protection au sens de l'art. 37 LJPA, à l'évolution de la jurisprudence fédérale (v. p. ex. AC.2007.0262 du 21 avril 2008; AC.2007.0267 du 5 mai 2008; AC.2007.0157 du 19 août 2008; AC.2007.0180 du 25 août 2008; AC.2007.0093 du 29 août 2008; ). En l'espèce, le recourant Nicolas Knoepfel est domicilié à la rue Pierre Viret 10, à savoir dans la vieille ville d'Orbe, alors que les arbres dont l'abattage est contesté se situent à l'extérieur de la ville, au lieu-dit Le Puisoir. Des pièces et déterminations au dossier, il ressort que Nicolas Knoepfel est un utilisateur occasionnel de la place située au pied des arbres en cause, au même titre que le reste des habitants d'Orbe, et qu'il recourt donc à ce titre et en tant que défenseur du patrimoine végétal de la ville. Ainsi, le recourant Knoepfel n'est pas propriétaire d'une parcelle proche du lieu-dit Le Puisoir. Il n'est amené à passer devant les arbres en cause qu'à titre de promeneur ou d'utilisateur de la place qui les jouxte, au même titre que les autres habitants de la Commune d'Orbe. Or, la jurisprudence cantonale considère que le fait de passer devant l'objet du litige ne suffit pas pour faire reconnaître la qualité pour recourir (AC.1996.0180 du 26 septembre 1996). De même, selon la jurisprudence fédérale, la seule qualité d'usager, même régulier, d'une route, ne suffit pas à justifier un droit d'opposition; admettre le contraire reviendrait à reconnaître le droit de recourir à un cercle indéterminé de personnes sans aucun rapport de proximité avec le projet litigieux, ce que l'art. 89 al. 1 let. b LTF (plus encore que l'art. 103 let. a OJ) entend précisément exclure (arrêt 2A.115/2007 du

14 août 2007 concernant la suppression ou la restriction de possibilités de stationnement; 1A.11/2006 du 27 décembre 2006 consid. 3.2 concernant l'usage d'une route; 1C\_463/2007 du 29 février 2008 déjà cité s'agissant d'éléments modérateurs du trafic ou gendarmes couchés). Vu ce qui précède, le recourant Knoepfel ne se trouve pas dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération avec les arbres dont l'abattage a été décidé. Admettre sa qualité pour agir reviendrait à admettre l'action populaire. En application de la jurisprudence ci-dessus, son recours doit donc être déclaré irrecevable.

## **E. 5**

La présente cause présente toutefois ceci de particulier que la procédure suivie par la municipalité est entachée d'une irrégularité dont l'existence ne semble pas contestée (la municipalité expose surtout qu'il serait excessivement formaliste d'exiger une nouvelle enquête publique). En effet, la décision de la municipalité a été rendue formellement avant la publication prévue par l'art. 21 RLPNMS, de sorte que le recourant a été privé de la possibilité de faire statuer sur son opposition. Se pose ainsi la question de savoir si la qualité pour recourir devrait leur être reconnue pour se plaindre de cette irrégularité. Dans un arrêt AC.2006.0028 du 4 mai 2006 qui concernait une intervention formulée lors de l'enquête sur un plan partiel d'affectation par un simple héritier potentiel d'une parcelle concernée, auquel le conseil général avait dénié la qualité pour s'opposer, le Tribunal administratif s'est demandé s'il y aurait lieu d'ouvrir aux auteurs d'interventions durant l'enquête (en particulier pour les interventions que les art. 109 al. 4 et 116 LATC désignent comme "observations" en les distinguant des "oppositions") la possibilité de recourir, même s'ils n'ont pas qualité pour recourir au fond, pour se plaindre d'une violation de leurs droits de partie. Le tribunal envisageait un parallèle avec la jurisprudence du Tribunal fédéral rendue en matière de recours de droit public, qui admettait que même s'il n'a pas qualité pour agir au fond, un recourant peut se plaindre de la violation d'une garantie de procédure qui équivaut à un déni de justice formel. Cette jurisprudence déployait notamment ses effets en matière de droit des étrangers. En effet, les étrangers qui n'ont pas droit à une autorisation de séjour en vertu du droit fédéral (ce qui exclut la voie de l'ancien recours de droit administratif au Tribunal fédéral, art. 100 al. 1 let. b OJ) n'ont pas non plus la qualité pour agir par la voie du recours de droit public (qui suppose le bénéfice d'un intérêt juridiquement protégé par une norme édictée à leur intention) contre le refus d'une telle autorisation, dès lors que les autorités cantonales statuent librement, en vertu des art. 4 et 18 LSEE, sur l'octroi d'une telle autorisation. Toutefois, la jurisprudence fédérale admettait que même s'il n'a pas qualité pour agir au fond, un recourant peut se plaindre par la voie du recours de droit public de la violation de ses droits de partie que lui reconnaît la procédure cantonale ou de droits qui découlent directement de dispositions constitutionnelles, lorsqu'une telle violation équivaut à un déni de justice formel. Une protection juridique minimale restait ainsi assurée (v. p. ex. le rappel de la jurisprudence dans l'ATF 126 I 81, consid. 3b). Cette jurisprudence reste valable (y compris pour ce qui concerne l'exclusion d'un recours fondé sur la seule garantie constitutionnelle de l'interdiction de l'arbitraire, ATF 133 I 185) dans le cadre du nouveau recours constitutionnel subsidiaire instauré par la loi sur le Tribunal fédéral entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Pour trancher la question posée dans l'arrêt AC.2006.0028 du 4 mai 2006, il ne faut pas perdre de vue le contexte procédural particulier qui a conduit le Tribunal fédéral à permettre au recourant de se plaindre de la violation de ses droits de partie indépendamment de sa qualité pour recourir au fond. Il faut bien voir en effet que dans le régime de l'intérêt juridiquement protégé qui s'applique devant le Tribunal fédéral en cas de recours constitutionnel subsidiaire (précédemment recours de droit public), la voie

de recours ordinaire (à savoir anciennement le recours de droit administratif, actuellement recours en matière de droit public) est exclue dans certains domaines par une règle spéciale (anciennement l'art. 100 al. 1 let. b OJ, actuellement l'art. 83 lit. c LTF, pour le domaine des étrangers par exemple). Cela prive les justiciables concernés de toute voie de recours au Tribunal fédéral, alors que même ces justiciables-là pourraient se prévaloir d'un intérêt digne de protection. C'est de là que provient la préoccupation de leur assurer, selon la formule du Tribunal fédéral, une "protection juridique minimale" en cas de violation d'un droit de procédure. La situation n'est en revanche pas comparable devant les juridictions cantonales, qui ont l'obligation de reconnaître la qualité pour recourir dans la même mesure que devant le Tribunal fédéral (art. 111 al. 1 LTF, précédemment art. 98a al. 3 OJ). Ainsi, devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, comme précédemment devant le Tribunal administratif, la qualité pour recourir est régie par le critère de l'intérêt digne de protection, et non par le critère plus restrictif de l'intérêt juridiquement protégé caractéristique de l'ancien recours de droit public et de l'actuel recours constitutionnel subsidiaire. Par conséquent, tous les justiciables au bénéfice d'un intérêt digne de protection, même s'ils ne peuvent invoquer aucun intérêt juridiquement protégé, ont qualité pour recourir. Il n'y a aucune raison de garantir une protection minimale au-delà du cercle des personnes habilitées à recourir selon le critère de l'intérêt digne de protection. Il n'y a donc pas lieu de reconnaître la qualité pour recourir, même pour invoquer la violation d'un droit de procédure, à ceux qui ne peuvent même pas se prévaloir d'un intérêt digne de protection. On observera pour terminer que dans l'ATF 133 II 249, la dernière phrase du considérant 1.3.2 (p. 253) pourrait faire croire que la possibilité d'invoquer la violation des droits de partie serait également ouverte dans le cadre du recours en matière de droit public mais il faut comprendre que cette réserve vise le début du considérant, où le Tribunal fédéral rappelle que le recourant ne peut invoquer la violation des dispositions édictées dans l'intérêt général ou dans l'intérêt de tiers que si elles peuvent avoir une influence sur sa situation de fait ou de droit. C'est dire que pour pouvoir invoquer la violation d'un éventuel droit de procédure, le recourant doit d'abord démontrer qu'il est au bénéfice d'un intérêt digne de protection.

## **E. 6**

Vu ce qui précède, le recours de Nicolas Knoepfel doit être déclaré irrecevable également. S'agissant des frais, il y a lieu de distinguer selon les motifs d'irrecevabilité. Ceux des recourants qui n'ont pas effectué l'avance de frais, probablement parce qu'ils ont réalisé qu'ils n'avaient pas qualité pour recourir, doivent être laissés au bénéfice de la pratique du tribunal selon laquelle l'irrecevabilité du recours faute de paiement de l'avance de frais est en principe prononcée sans qu'un émolument soit perçu. En revanche, l'irrecevabilité du recours de Nicolas Knoepfel, prononcée pour défaut de qualité pour agir, entraîne la perception d'un émolument comme le prévoit l'art. 55 al. 1 LJPA mais cet émolument peut en l'espèce être limité au montant - modeste - de l'avance de frais qu'il a effectuée. Quant aux dépens, la municipalité, qui a consulté un mandataire professionnel rémunéré, pourrait en principe en obtenir en vertu de l'art. 55 al. 2 LJPA mais il n'y a pas lieu d'en allouer en l'espèce car c'est en raison de la procédure qu'elle a suivie que les interventions transmises au tribunal, qui auraient pu être traitées comme des oppositions, ont dû être traitées comme des recours.