



UNIL | Université de Lausanne

Méthodologie de la pesée des intérêts

Anne-Christine Favre

**Professeure honoraire à la Faculté de droit, des sciences
criminelles et d'administration publique**

Article récent sur la pesée des intérêts dans DEP 2025, 249 ss

La pesée des intérêts en droit de l'environne- ment : méthodologie et principes applicables^{*}

Zusammenfassung —→ 280 / Riassunto —→ 281

^{*} La présente contribution fait suite à une conférence donnée en date du 26 novembre 2024, dans le cadre du séminaire Romand de l'ADE, intitulé « Pesée des intérêts en droit de l'environnement – De la théorie à la pratique ».

Plan

1. Introduction

2. Les étapes de la pesée des intérêts

1. Inventaire (*Ermittlung*)

2. Evaluation (*Beurteilung*)

3. Optimisation (*Optimierung*)

- Le principe de minimisation ou de compensation des atteintes
- Le principe de durabilité et de flexibilité des décisions

3. Remarques conclusives

1. Introduction

- Interrelation très grande **entre les compétences techniques** (expertises, EIE, etc.) **et juridiques** (analyse des intérêts en cause, du but de la norme, etc.);
- chaque discipline doit être consciente du **but de l'exercice**
- Il s'agit de trouver **la solution la plus équilibrée** préservant au mieux l'ensemble des intérêts en cause et non pas **la solution la plus facile**, sacrifiant l'un ou l'autre intérêt
- Dans certains cas, on ne peut faire autrement que de **préférer** un intérêt à un autre; dans un tel cas, la jurisprudence nous enseigne qu'on doit néanmoins **tenter** de trouver une solution **durable**

1. Introduction

- **Chalet d'alpage région Lauterbrunnen** (Verwaltungsgericht des Kantons Bern Urteil 100.2022.361U vom 5. September 2024)
 - L'accès à l'alpage se fait actuellement par une route forestière, puis à pied par un sentier de montagne. Les équipements lourds et les matériaux, les animaux malades et le fromage produit sont transportés par hélicoptère. Il n'existe pas d'accès à l'alpage praticable en permanence.
 - **Projet:** chemin de 3,2km large de 3m qui traverserait une **forêt** (nécessitant le défrichement d'une surface de plus de 20'000 m²) et des **biotopes dignes de protection**
 - **But:** notamment permettre le transport de vaches laitières par camions.
 - **Conflit:** entre forêt + biotopes dignes de protection et exploitation d'un alpage.

1. Introduction

Chercher la ou les règles de conflit

- **5 LFo:**
- ¹ Défrichement interdit
- ² Une autorisation peut être accordée à titre exceptionnel au requérant qui démontre que le défrichement répond à des exigences primant l'intérêt à la conservation de la forêt à condition que:
 - a. *l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu;*
 - b. *l'ouvrage remplisse, du point de vue matériel, les conditions posées en matière d'aménagement du territoire;*
 - c. *le défrichement ne présente pas de sérieux dangers pour l'environnement.*

1. Introduction

Résoudre le conflit

- ¹ **Défrichement interdit**: le principe doit subsister dans l'analyse
- ² Conditions d'un défrichement s'analyse au regard de la **possibilité d'éviter le défrichement**

a. l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu;

- *On peut dire oui, le chemin s'impose à l'endroit prévu.*
- *On peut répondre aussi: peut-on éviter le défrichement par d'autres alternatives, telles que le transport par câble (téléphérique?)*
- *Cette deuxième approche est celle qui a le plus de chances d'être considérée comme satisfaisante, dans la pesée des intérêts d'aujourd'hui, même si plus onéreuse pour les exploitants.*

1. Introduction

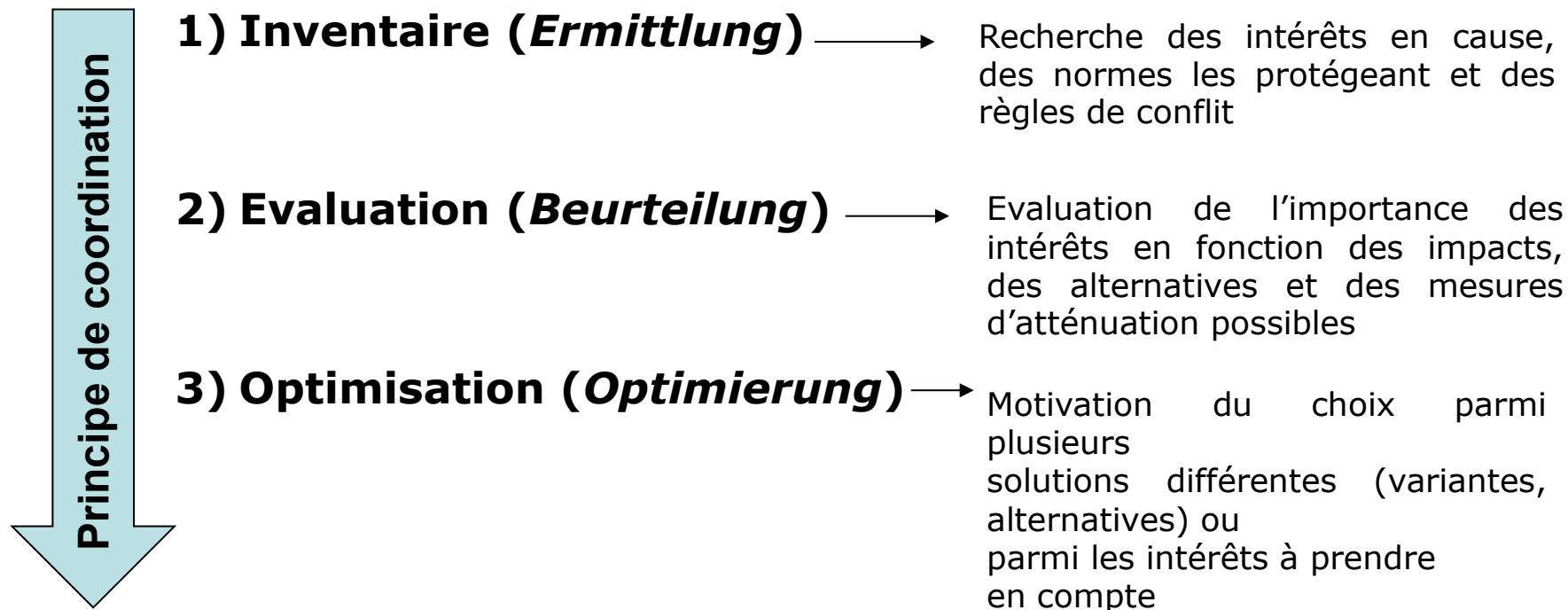
Autre règle de conflit: art. 18 al. 1 et al. 1 ter LPN

- ¹ La disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un **espace vital suffisamment étendu (biotopes)**, ainsi que par d'autres mesures appropriées. Lors de l'application de ces mesures, il sera tenu compte des **intérêts dignes de protection de l'agriculture et de la sylviculture**.
- ^{1^{ter}} **Si, tous intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter** des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, l'auteur de l'atteinte doit veiller à prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat
- Conduirait à une solution semblable à celle vue sous l'angle de l'art. 5 LFo.
- La réserve en faveur des intérêts de l'agriculture ne signifie pas qu'il soit possible d'éviter une analyse de toutes les variantes et alternatives permettent de préserver le biotope!
- L'affaire rappelle une affaire fribourgeoise (DEP 2004 316).

1. Introduction

- La pesée des intérêts d'aujourd'hui nécessite plus que hier une analyse du **but de la norme de protection de l'intérêt touché**
- La jurisprudence montre que les **clauses dérogatoires** qui permettent de **s'écarter du but de la protection** doivent être approchées dans une analyse globale.
- **Pas un blanc seing** de s'écarter de l'objectif visé par la loi. Parfois, il faut **renoncer au projet**.

2. Les étapes de la pesée des intérêts



Etapes et principes repris de l'art. 3 OAT

2. Les étapes de la pesée des intérêts

1) Inventaire (*Ermittlung*)

- Catalogue des intérêts et indication du **rang** (Constitution, lois fédérales, cantonales) de la norme protectrice
- Analyse du **but de la norme** et des **règles dérogatoires** (= règles de conflit)
- Recherche des **règles priorisant** tel ou tel intérêt :
 - le législateur peut avoir choisi de prioriser un intérêt
 - explicite : art. 6 al. 2 LPN, art. 12 al. 2 LEne
 - implicite : art. 18 al. 1^{ter} LPN, art. 41c OEaux
- **Travail interprétatif** qui peut être nécessaire pour préparer les étapes 2 et 3 de la pesée des intérêts

2. Les étapes de la pesée des intérêts

1) Inventaire (*Ermittlung*)

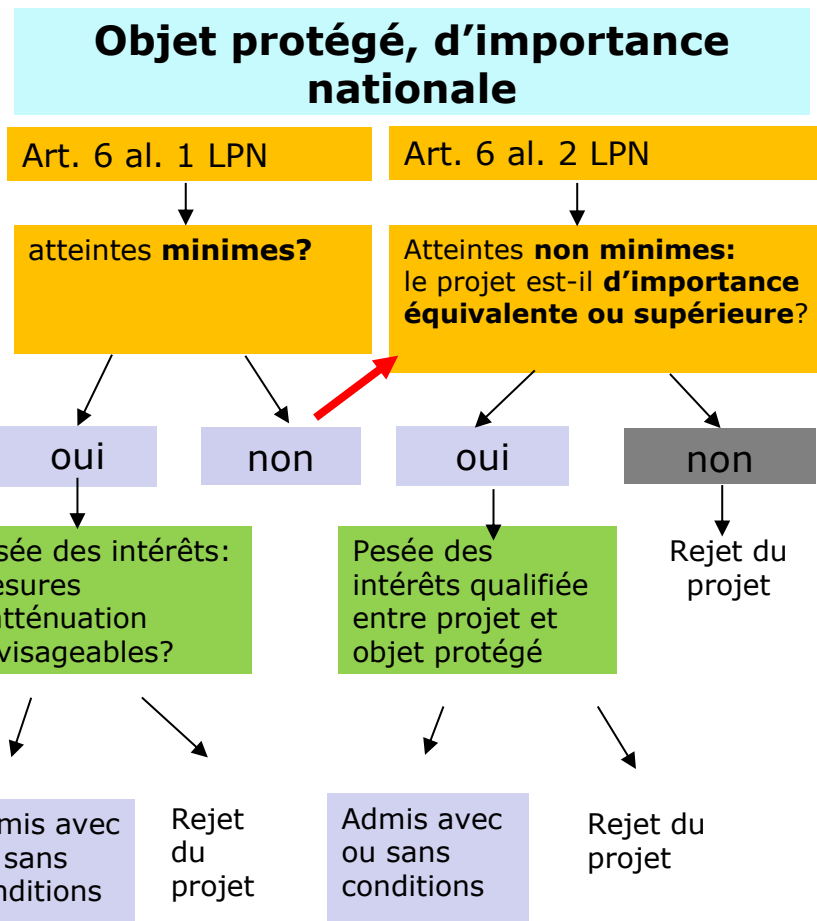
Etape 1 de pesée des intérêts

Travail **interprétatif** nécessaire :
Atteinte minime ou sensible?

Etapas 2 et 3 de pesée des intérêts

Si atteinte sensible, LPN 6 al. 2 = **règle de conflit** → pesée des intérêts « qualifiée » selon des **critères de protection élevés** voulus par législateur

Si intérêts équivalents ou supérieurs d'importance nationale → **travail interprétatif + pouvoir d'appréciation** quant au choix



2. Les étapes de la pesée des intérêts

2) Evaluation (*Beurteilung*)

- **A. Echelle de valeur** des intérêts
 - Quels intérêts ont une **valeur supérieure**, selon la préférence indiquée par le législateur ou selon des critères au moins implicites du législateur (rareté d'un paysage, menace pesant sur une espèce, poids des nuisances sur la population, etc.)
 - Le projet ne constitue qu'un intérêt parmi d'autres!

→ présélection de l'étape 3, car n'implique pas encore le choix final

2. Les étapes de la pesée des intérêts

2) Evaluation (*Beurteilung*)

- **A. Echelle de valeur** des intérêts

Nuisances sonores du bruit routier: Intérêts privés des riverains vs intérêts économiques de la collectivité ou des usagers de la route

- **Art. 16 ss LPE** sur obligation d'assainir et allègements accordés aux installations publiques-
 - Octroi quasi systématique **d'allègements** aux obligations d'assainissement jusque dans les années 2000, faute de pouvoir ériger des murs antibruit en Ville et de volonté de mettre en place des mesures d'assainissement à la source telles que réduction de vitesse
 - Le Tribunal fédéral a rappelé le **caractère exceptionnel d'un allègement** en lien avec ses conséquences sur la situation des habitants qui subissent des atteintes pendant des années (TF 1C_45/2010 du 9 septembre 2010, consid. 2.1, Zurich Grabenstrasse I) et a précisé qu'il s'agissait d'une *ultima ratio* (TF 1C_589/2014 du 3 février 2016, consid. 5.5, Zurich Grabenstrasse II); voir aussi TF 1C_27/2022, 1C_33/2022 du 20 avril 2023 (Brüttisellen).

2. Les étapes de la pesée des intérêts

2) Evaluation (*Beurteilung*)

B. Les effets matériels du projet et les alternatives ou mesures envisageables

- Etude d'impact, tableau des effets prévisibles et des mesures
-  Sur le plan **méthodologique**, les mesures permettant d'éviter l'atteinte l'emportent sur les mesures d'atténuation. Peut impliquer renonciation au projet!
- Donc approche des **variantes et alternatives**, selon les atteintes, est absolument nécessaire; confirmé par maints arrêts du TF récents en matière de protection des biotopes en zone à bâtir!

2. Les étapes de la pesée des intérêts

2) Evaluation (*Beurteilung*)

- Au terme de cette étape, l'autorité devrait disposer d'un **dossier complet** lui permettant de faire **un choix à l'étape 3** avec:
 - une indication des **incidences du projet**
 - l'indication des **variantes** et **alternatives** possibles (tracé, variante quant au nombre de mats d'éoliennes, etc.)
 - À défaut, l'indication de toutes les **mesures de réduction** des émissions ou de **compensation** envisageables (techniques comme d'exploitation et de leur coût)

2. Les étapes de la pesée des intérêts

3) Optimisation (*Optimierung*) = pesée des intérêts proprement dite

- Arriver à une **décision** qui prend en compte, au mieux, les intérêts déterminés et appréciés au préalable
- Cette décision doit se prononcer sur les choix et les options possibles.
 - **choix** parmi hétérogénéité de ces intérêts, parfois difficilement comparables
 - **choix** non totalement libre; pouvoir d'appréciation encadré par les principes de légalité, de proportionnalité et de durabilité
- Évolution de la **jurisprudence** très nette en faveur d'une plus grande prise en compte des **objectifs de protection** et des effets d'une autorisation dans le temps

2. Les étapes de la pesée des intérêts

3) Optimisation (*Optimierung*) = pesée des intérêts proprement dite

I. Minimisation ou compensation des atteintes

- Plusieurs projets peuvent être conformes au droit (avec le jeu des dérogations ou autorisations exceptionnelles)
- Seul celui qui **évite** ou **minimise** les atteintes doit l'emporter
 - Examen du tracé d'une route et des variantes ou alternatives
 - Emplacement ou réduction du nombre de mâts d'éoliennes
 - Mesures de réduction et d'atténuation, ou de compensation le plus en amont possible du projet (plan d'affectation, etc.)

2. Les étapes de la pesée des intérêts

3) Optimisation (*Optimierung*) = pesée des intérêts proprement dite

II. Principe de durabilité et flexibilité des décisions

- **anticiper** sur les autres projets dans la région (éviter de créer un précédent ou tenir compte des effets de seuils)
- ne **pas rendre rigide** une autorisation accordée avec un allègement ou qui admet des impacts (= recourir à des mécanismes de flexibilité dans la décision ou les plans d'affectation)
- admettre un **droit au réexamen** d'une décision même non assortie de mécanismes de flexibilité sur la base de l'art. 29 Cst.

2. Les étapes de la pesée des intérêts

3) Optimisation (*Optimierung*) = pesée des intérêts proprement dite

II. Principe de durabilité et flexibilité des décisions

- **Affaire Grenchenberg (ATF 148 II 36)**
- Illustration par cette affaire du principe de **durabilité** qui implique une vision globale des impacts et invite à anticiper sur les futures éoliennes dans la même région
- Le TF a exigé la **réduction de 2 des 6 de mâts** d'un parc éolien, compte tenu des impacts sur l'avifaune, mais surtout en considérant les incidences des autres projets d'implantation de parcs éoliens dans la région et le risque de disparition des espèces protégées
- Jurisprudence transposable à toutes les situations qui présentent la problématique d'un **dépassement des seuils** par effet de cumul d'autorisations

2. Les étapes de la pesée des intérêts

3) Optimisation (*Optimierung*) = pesée des intérêts proprement dite

II. Principe de durabilité et flexibilité des décisions

- **Grenchenberg, c. 13.6:**
- *Dans le cadre de la pesée globale des intérêts, il convient de tenir compte de la portée préjudicielle de la décision [de projeter la construction d'un parc éolien dans la planification directrice] pour les futurs projets de parcs éoliens. [...] Si des éoliennes étaient autorisées sur le Grenchenberg à proximité immédiate d'un site de nidification du faucon pèlerin, il serait à craindre que les futurs projets dans la région ne tiennent pas compte des sites de nidification de cette espèce. Cela multiplierait le risque de collision et pourrait entraîner un déclin rapide de la population de faucons pèlerins (...). Compte tenu du **principe d'égalité de traitement** et des intérêts à un approvisionnement d'autres communes et cantons, **il n'y a aucune raison apparente de privilégier le projet du Grenchenberg** et de n'appliquer des critères plus stricts qu'aux projets futurs. Il convient bien plutôt de veiller à ce que chaque parc éolien soit conçu et exploité de manière à ne pas créer de risque cumulé inacceptable, même avec la perspective de la construction d'autres installations dans la région. Ce n'est qu'à cette condition que l'utilisation de l'énergie éolienne sera conforme au principe de durabilité ([art. 73 Cst.](#)), qui vise à assurer à long terme un équilibre entre la nature et sa capacité de renouvellement, d'une part, et l'utilisation et la mise en valeur de la nature par l'être humain, d'autre part (c. 13.6).*

2. Les étapes de la pesée des intérêts

3) Optimisation (*Optimierung*) = pesée des intérêts proprement dite

II. Principe de durabilité et flexibilité des décisions

- **Affaire Alpnach (ATF138 II 379)**
- Illustration par cette affaire de l'obligation d'inscrire, dans la décision d'assainissement d'une route, le principe d'un réexamen de l'allégement accordé, en fonction de l'évolution des circonstances.

3. Remarques conclusives

- L'exercice de la **pesée des intérêts** est soumis à un travail d'interprétation tout au long du processus
- Part relevant d'un **pur choix** (= pur pouvoir d'appréciation) **réduite**, compte tenu des principes de **minimisation des atteintes**
- Le processus de pesée des intérêts invite l'autorité d'exécution à mieux prendre en compte :
 - les **variantes et alternatives**
 - ainsi que les **mécanismes de flexibilité du droit** dans les procédures de planification et de décisions (possibilités de réexamen ou d'adaptation de l'acte décisionnel, anticipation des effets de cumuls d'atteintes, etc.)