



Chapitre d'actes

1996

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

---

## La pesée des intérêts vue par le juge administratif

---

Tanquerel, Thierry

### How to cite

TANQUEREL, Thierry. La pesée des intérêts vue par le juge administratif. In: La pesée globale des intérêts : droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Morand, Charles-Albert (Ed.). Bramois/Sion. Bâle ; Francfort-sur-le-Main : Helbing & Lichtenhahn, 1996. p. 189–213. (Collection genevoise)

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:16606>

# LA PESÉE DES INTÉRÊTS VUE PAR LE JUGE ADMINISTRATIF

Thierry TANQUEREL  
Juge au Tribunal administratif  
Professeur à l'Université de Genève

## I. INTRODUCTION

Que l'on ait demandé à un juge administratif de présenter l'approche juridique de la pesée des intérêts dénote l'attente d'un éclairage fondé sur la pratique. C'est dans cette optique que j'entends examiner la position du juge invité à contrôler ou à effectuer lui-même une pesée d'intérêts. Tout en se référant au cadre général de droit positif, l'exposé qui suit s'inspirera donc davantage des difficultés concrètes rencontrées par le juge administratif que de modèles dogmatiques<sup>1</sup>. Le droit genevois fournira un complément aux exemples tirés du droit fédéral.

## II. LE CADRE DE LA PESÉE DES INTÉRÊTS

### A. L'application de la loi

A travers les recours pour violation du droit, le juge administratif est d'abord garant de la bonne application de la loi.

Or, la pesée des intérêts, comme mécanisme d'application du droit, est de plus en plus souvent prévue expressément par les textes légaux. L'exemple

---

<sup>1</sup> Pour un exposé des fondements théoriques de la pesée des intérêts en droit administratif, cf. S. WULLSCHLEGEL, «Interessenabwägung im Umweltrecht», *DJP* 9, 1995, 75-88; U. HÄFELIN, «Wertung und Interessenabwägung in der richterlichen Rechtsfindung», in: *Im Dienst an der Gemeinschaft, Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag*, W. HALLER et al. (éd.), Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1989, 585 ss; G. MÜLLER, «Interessenabwägung im Verwaltungsrecht», *ZBl* 73, 1972, 337 ss. Dans une perspective plus inspirée par le droit privé, J.-N. DRUEY, «Interessenabwägung – Eine Methode?», *Beiträge zur Methode des Rechts*, Berne/Stuttgart, 1981, 131 ss.

le plus connu est bien sûr l'article 24 al. 1 let. b LAT<sup>2</sup>. Mais on peut aussi mentionner les articles 3 al. 1 LPN, 13 al. 3 et 14 al. 1 let. b OPB, 5 al. 2 LFo<sup>3</sup>. Ces dispositions contiennent la notion d'intérêt «prépondérant» ou «primant d'autres intérêts», qualification qui ne peut évidemment découler que d'une pesée des intérêts en présence. D'autres expressions impliquent également une pesée des intérêts: «travaux compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire»<sup>4</sup>, «lorsque l'intérêt public l'exige»<sup>5</sup>, «tenir compte de tous les intérêts en présence»<sup>6</sup>, «les autorités sont tenues de peser les intérêts en présence»<sup>7</sup>, «lorsque les circonstances le justifient et qu'il n'en résulte pas d'inconvénient grave pour le voisinage»<sup>8</sup>, «déroghations justifiées par des motifs d'intérêt public ou d'intérêt général»<sup>9</sup>. Enfin, il convient de souligner que lorsque la loi subordonne l'autorisation d'une construction ou d'une installation au fait que l'emplacement de celle-ci soit imposé par sa destination, la vérification de cette condition suppose une pesée des intérêts<sup>10</sup>.

Parmi les dispositions visées ici, nombre sont des normes dérogatoires. Il n'est pas étonnant de trouver, en matière de dérogations, une place de choix pour le mécanisme éminemment souple et casuistique de la pesée des intérêts: lorsque l'on peut identifier des conditions précises et strictes, permettant de s'écarter d'une règle générale par le procédé simple de la subsomption, on n'est plus en présence d'une dérogation, soupape de sécurité de la règle générale, mais d'une exception à cette règle.

Le recours à la pesée des intérêts ne se limite cependant pas aux dispositions qui la prévoient explicitement. Il résulte plus largement de la

---

2 Voir à ce sujet, C. BANDLI, *Bauen ausserhalb der Bauzonen (art. 24 RPG)*, Coire/Zurich, 1991, nos 115-134 et 235-239; W. HALLER/P. KARLEN, *Raumplanungs- und Baurecht*, 2e éd., Zurich, 1990, nos 777-779; Département fédéral de justice et police/Office fédéral de l'aménagement du territoire (DFJP/OFAT), *Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Berne, 1981, 290-292.

3 Cette disposition reprend le principe que posait auparavant l'article 26 al. 1 OFor.

4 Article 24 al. 2 LAT.

5 Article 22 al. 2 LPN.

6 Article 9 al. 2 LPêche et, avec une formulation analogue, article 18 al. 1ter LPN.

7 Article 3 al. 1 OAT.

8 Article 26 al. 1 de la loi genevoise d'application de la LAT du 4 juin 1987 (LALAT/GE).

9 Article 6 al. 1 de la loi genevoise sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 22 juin 1989 (LDTR/GE).

10 ATF 120 Ib 400, 408; 119 Ib 397, 405; S. WULLSCHLEGEL, *op. cit.*, (note 1) 93-94.

nature des lois modernes, largement programmatiques, qui tendent à substituer le principe à la règle conditionnelle<sup>11</sup>. La nécessité de peser les intérêts s'inscrit ainsi déjà dans l'interprétation de la loi. Entre en ligne de compte, à ce stade, l'interprétation systématique horizontale, par la coordination des diverses dispositions protectrices ou téléologiques qu'elle contient. On peut mentionner à cet égard les articles 1, 3, et 18 LPN, 1 et 3 LAT, 1 et 7 LPêche ou encore 11 al. 2 LPE<sup>12</sup>. Dans ce cadre, le Tribunal fédéral a jugé, par exemple, qu'une pesée des intérêts pertinents s'imposait pour l'application des articles 18 ss LPN<sup>13</sup>. L'interprétation conforme au droit supérieur intervient lorsque la réalisation du programme légal implique des restrictions aux libertés, en relation avec les conditions de ces restrictions, notamment le respect du principe de proportionnalité<sup>14</sup>. C'est ainsi que la constitutionnalité d'une loi genevoise restreignant les démolitions d'immeubles et les ventes d'appartements<sup>15</sup> n'a été admise que dans la mesure où le Tribunal fédéral a pu considérer qu'elle permettait de peser, dans chaque cas concret, les intérêts des propriétaires concernés<sup>16</sup>. C'est également, à mon sens, le principe d'interprétation conforme, en relation avec celui de la force dérogatoire du droit fédéral, qui a conduit le Tribunal fédéral à admettre que des mesures fondées sur le droit cantonal de la protection des monuments, des antiquités ou de la nature puissent toucher des objets relevant de la loi fédérale sur les chemins de fer, à condition qu'une pesée globale des intérêts montre que l'accomplissement des tâches de l'entreprise de chemin de fer ne sera pas entravé d'une manière disproportionnée<sup>17</sup>.

---

11 C.-A. MORAND, «La coordination matérielle des décisions: Espoir ultime de systématisation du droit des politiques publiques», in: *Droit de l'environnement: mise en oeuvre et coordination*, C.-A. MORAND (éd.), Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1992, 172-173.

12 Pour S. WULLSCHLEGEL, *op. cit.*, (note 1), 92-93, cette disposition, qui consacre le principe de prévention des émissions, entraîne une exigence générale de pesée des intérêts dans le domaine de la protection de l'environnement.

13 ATF 118 Ib 485, 489 ss; 116 Ib 203, 208 ss, spéc. 216.

14 U. HÄFELIN, *op. cit.*, (note 1), 592.

15 La LDTR/GE mentionnée *supra*, (note 9).

16 ATF 113 Ia 126, 136-137, où le Tribunal fédéral a admis la règle de principe soumettant à autorisation la vente d'appartements, mais a annulé les précisions qui empêchaient l'autorité de tenir compte des intérêts en présence; voir aussi ATF 111 Ia 23, 27-28. A noter que, récemment, le Tribunal fédéral a refusé d'adopter un raisonnement analogue pour une loi fédérale, en l'occurrence la LTr, considérant que le législateur fédéral avait déjà procédé à la pesée des intérêts pertinents, ATF 120 Ib 332, 337-338.

17 ATF 121 II 8, 14 ss.

Le recours à la pesée des intérêts sert encore à résoudre le conflit qui peut survenir entre le principe de la légalité et celui de la protection de la bonne foi des administrés, notamment en cas de révocation d'une décision administrative ou en cas d'imposition d'exigences nouvelles à un administré<sup>18</sup>.

En contrôlant la bonne application de la loi, le juge administratif ne peut donc éviter de contrôler les pesées d'intérêts qu'elle prescrit.

## **B. Le contrôle de l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'administration**

Le pouvoir d'appréciation de l'administration résulte du texte même de la loi, lorsque celui-ci indique que l'autorité compétente «peut» prendre une mesure déterminée, ce qui implique qu'elle «peut» aussi ne pas la prendre<sup>19</sup>. Tel est, notamment, le cas en matière de dérogations<sup>20</sup> et de mesures visant à rétablir un état conforme au droit ou à pallier sa mauvaise exécution<sup>21</sup>. L'administration dispose également d'un pouvoir d'appréciation lorsque la loi lui offre le choix entre plusieurs solutions dans une situation donnée<sup>22</sup>. Une certaine liberté d'appréciation revient enfin à l'administration dans l'application des notions juridiques indéterminées<sup>23</sup>.

Le juge doit vérifier si l'administration n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation. Dans ce cadre, le principe de proportionnalité prend une

---

<sup>18</sup> U. HÄFELIN, *op. cit.*, (note 1), 593; S. WULLSCHLEGEL, *op. cit.*, (note 1), 94-95.

<sup>19</sup> Cf. P. MOOR, *Droit administratif*, vol. I, Berne, 1994, 375, qui rappelle que l'utilisation du verbe pouvoir n'est qu'un indice, le plus souvent déterminant, d'une liberté d'appréciation; U. HÄFELIN/G. MÜLLER, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 2e éd., Zurich, 1993, n° 348. Sur le pouvoir d'appréciation en général, voir R. RHINOW, «Vom Ermessen im Verwaltungsrecht: eine Einladung zum Nach- und Umdenken», *Recht*, 1983, 41 ss et 83 ss.

<sup>20</sup> Voir, par exemple, les articles 24 al. 1 LAT, 22 al. 1 LPN, article 18 al. 1 LEaux.

<sup>21</sup> Voir, par exemple, les articles 18a al. 3 LPN, 59 LPE, 129 de la loi genevoise sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCVGE).

<sup>22</sup> Ainsi, par exemple, l'article 33 al. 1 OPair, relatif aux mesures qui peuvent être prises en matière de trafic pour réduire les immissions excessives.

<sup>23</sup> Cf. P. MOOR, *op. cit.*, (note 19), 379 ss. Sur la distinction entre pouvoir d'appréciation et application de notions juridiques indéterminées, cf. U. HÄFELIN/G. MÜLLER, *op. cit.*, (note 19), nos 361 ss. Critique sur la pertinence de cette distinction, S. WULLSCHLEGEL, *op. cit.*, (note 1), 99-100. Voir aussi ATF 116 Ib 203, 208-209.

place majeure<sup>24</sup>. Or, ce principe impose une pesée des intérêts militant pour et contre la mesure en cause<sup>25</sup>.

Le contrôle du pouvoir d'appréciation, qui est une forme du contrôle de légalité<sup>26</sup>, oblige donc le juge administratif à opérer des pesées d'intérêts d'une manière très générale, y compris dans des cas où une telle pesée n'est pas visée directement par le texte légal.

### C. Le contrôle de constitutionnalité

Il faut rappeler ici que, outre le Tribunal fédéral, les tribunaux cantonaux peuvent vérifier, au moins par voie d'exception, la conformité des lois cantonales au droit fédéral, et en particulier aux droits fondamentaux<sup>27</sup>. Dans la mesure où celles-ci prévoient des restrictions aux libertés, la proportionnalité de ces restrictions devra être vérifiée, ce qui implique une pesée des intérêts évaluant d'une part l'intérêt public des restrictions en cause et d'autre part l'intérêt privé des personnes visées à y échapper. Cette pesée d'intérêts va au-delà de celle qui s'inscrit dans le cadre de l'application de la loi, au travers du principe d'interprétation conforme, puisqu'elle peut aboutir au refus d'appliquer la norme cantonale et qu'elle entre en ligne de compte quand bien même le texte légal prétendrait ne lui laisser aucune place.

---

24 S. WULLSCHLEGEL, *op. cit.*, (note 1), 86; P. MOOR, *op. cit.*, (note 19), 378; U. HÄFELIN/G. MÜLLER, *op. cit.*, (note 19), n° 474; B. KNAPP, *Précis de droit administratif*, 4e éd., Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1991, n° 169.

25 Voir, par exemple, en matière d'ordres de démolition de constructions illégales ou de rétablissement d'une situation conforme au droit, ATF 111 Ib 213, 221 et 224 ss; RDAF 1994, 107, 121-122 ss et 450, 458-459 (Tribunal administratif Genève, ci-après TA/GE).

26 Comme cela ressort des articles 104 let. a OJ et 49 let. a PA, ainsi que des dispositions cantonales analogues, ainsi l'article 61 al. 1 let. a de la loi genevoise de procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA/GE).

27 ATF du 8 octobre 1986 in: RDAF 1987, 433.

### III. LE CARACTÈRE GLOBAL DE LA PESÉE DES INTÉRÊTS

#### A. Le principe

Dans l'administration restrictive classique, qui vise à contrôler des activités humaines, en général individuelles, la pesée des intérêts évoquée plus haut oppose l'intérêt de l'administré – économique, hédoniste ou idéal – à pouvoir agir à sa guise et l'intérêt public – relevant le plus souvent de l'ordre public ou de la politique sociale – à limiter sa liberté. Ce modèle est encore celui qui régit largement le contrôle des sanctions et mesures administratives, par exemple, en matière de circulation routière ou de surveillance de certaines professions (cafés, médecins, avocats, taxis, etc.).

L'intervention de l'Etat dans le domaine de la gestion de l'espace au sens large se fait dans un contexte où une multiplicité d'intérêts publics et privés convergent. Cette situation résulte de la multifonctionnalité de l'espace, de sa finitude et de son caractère concret<sup>28</sup>. Les mesures que prend l'Etat en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou d'utilisation de l'espace public doivent donc tenir compte de cette pluralité d'intérêts. Au niveau de la législation, cette prise en compte s'est faite par l'adoption, dans des processus historiques et politiques distincts, de différentes lois, dont les buts sont souvent convergents, mais parfois contradictoires.

Au niveau de l'application du droit, le Tribunal fédéral a, dans une jurisprudence maintenant bien établie, posé le principe de la coordination matérielle et formelle des diverses dispositions légales relevantes, ce qui implique une pesée globale de tous les intérêts pertinents et le contrôle de cette pesée par une autorité cantonale de recours unique<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Voir à ce sujet, notamment, T. TANQUEREL, *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Lausanne, 1988, 24, 36 ss et 351; G. MÜLLER, «Bewältigung der Konflikte von Grundeigentums- und Bodenfunktionen durch Raumplanung», *RLZS*, 1991 I, 135 ss.

<sup>29</sup> ATF 121 II 72, 79-80; 120 Ib 207, 213 ss; 119 Ib 174, 178 ss; 118 Ib 381, 399; 117 Ib 35, 39; 116 Ib 50, 57; 114 Ib 125, 129 ss; C.-A. MORAND, *op. cit.*, (note 11), 172 ss; J. MEYLAN, «La coordination formelle», in: *Droit de l'environnement: mise en oeuvre et coordination*, C.-A. MORAND (éd.), Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1992, 182 ss; C.-A. MORAND, «La coordination matérielle: De la pesée des intérêts à l'écologisation du droit», *DEP* 5, 1991, 203 ss; A. KÖLZ/H. KELLER, «Koordination umweltrelevanter Bewilligungsverfahren als Rechtsproblem», *DEP* 4, 1990, 385 ss.

L'exigence de pesée globale des intérêts est, au demeurant, prévue expressément à l'article 3 OAT (en ce qui concerne les tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire pour lesquelles les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation), à l'article 9 al. 2 LPêche (lorsque à l'occasion d'un projet de nouvelle installation, aucune mesure ne permet d'empêcher que la pêche ne soit gravement compromise) et à l'article 18 al. 1 ter LPN (lorsqu'il s'agit de déterminer s'il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection).

Par ailleurs, le Tribunal fédéral a souligné la nécessité d'une pesée globale des intérêts à propos de l'application de nombreuses dispositions fédérales en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement: articles 24 LAT<sup>30</sup>, 5 LFo (auparavant article 26 OFor)<sup>31</sup>, 18 ss LPN<sup>32</sup>, 8 et 9 LPêche (auparavant articles 24 et 25 LPêche)<sup>33</sup>, articles 29 ss LEaux<sup>34</sup> ou encore article 30 LPE et article 79 LAgr<sup>35</sup>.

La globalité de la pesée des intérêts doit être comprise très largement, tant en ce qui concerne les problèmes concrets à examiner qu'en ce qui concerne la législation à prendre en considération. Ainsi, dans le cadre d'une autorisation selon l'article 24 LAT pour une porcherie, il faut tenir compte non seulement des questions d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, mais aussi de celles de protection des animaux<sup>36</sup>. Pour les projets routiers soumis à une procédure cantonale, il convient de peser tous les intérêts pertinents aussi bien sous l'angle du droit cantonal que sous celui du droit fédéral de la protection de l'environnement<sup>37</sup>. De même, les autorités de recours ordinaires compétentes, selon le droit cantonal, pour se prononcer sur l'application du droit de la protection de l'environnement doivent peser globalement tous les éléments relevant de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement au sens large qui sont objectivement en

---

30 ATF 119 Ib 174, 178 et la jurisprudence citée.

31 ATF 120 Ib 400, 402 et 409; 119 Ib 254, 275; 117 Ib 325, 328 et la jurisprudence citée.

32 ATF 119 Ib 254, 275; 118 Ib 485, 489; 116 Ib 203, 208 ss.

33 ATF 119 Ib 254, 275 et 284; 117 Ib 477, 479-480.

34 ATF 120 Ib 233, 245 ss; 119 Ib 254, 275.

35 ATF 117 Ib 35, 39 et la jurisprudence citée.

36 ATF 118 Ib 17, 23 ss.

37 ATF 118 Ia 372, 378 ss; 118 Ia 504, 506 ss.

relation les uns avec les autres, lorsqu'elles statuent sur un plan d'affectation relatif à un projet concret<sup>38</sup>.

Il convient encore de relever que la nécessité de prendre en compte toutes les dispositions légales pertinentes, et par conséquent de peser les intérêts y relatifs, peut aussi découler du droit cantonal, comme le Tribunal administratif du canton de Genève l'a admis en matière d'autorisations de construire selon la LCI/GE<sup>39</sup>.

## **B. Les conséquences du principe**

L'exigence de coordination et de pesée globale des intérêts a une conséquence formelle pour le juge administratif cantonal, puisqu'elle peut aboutir à étendre sa cognition à des questions pour lesquelles il ne serait normalement pas compétent selon le droit cantonal<sup>40</sup> ou pour lesquelles les recourants seraient normalement forclos<sup>41</sup>.

Mais elle a aussi une conséquence matérielle: le juge administratif ne saurait, dans son raisonnement, examiner successivement et indépendamment les différents intérêts. Ce serait nier la coordination matérielle. Il doit au contraire procéder, à un moment donné, à une agrégation des considérations pertinentes: exigences légales, intérêts en cause, constatations de fait, conséquences de la décision en cause. Cependant, si une disposition légale ou constitutionnelle règle de façon concrète un aspect particulier de la pesée des intérêts, le projet litigieux doit d'abord être examiné sous l'angle de cette disposition particulière. Ce n'est que si la disposition spéciale n'empêche pas sa réalisation que l'on procède à la pesée globale des intérêts<sup>42</sup>. Cette nuance apportée au principe de la pesée globale de tous les intérêts est fondamentale: elle seule permet, en effet, d'éviter que l'exigence de coordination n'altère les prescriptions strictes édictées par le constituant et le législateur dans certains domaines de la protection de l'environnement.

---

<sup>38</sup> ATF 121 II 72, 79-80.

<sup>39</sup> RDAF 1995 146, 149; 1986 24, 26.

<sup>40</sup> ATF 121 II 72, 80; 118 Ib 381, 405.

<sup>41</sup> ATA/GE, non publié, du 20 septembre 1994 en la cause *R*, cons. 5 et 6.

<sup>42</sup> ATF 117 Ib 28, 31-32. Dans cet arrêt, un projet d'antenne parabolique a été examiné en premier lieu par rapport aux valeurs d'immissions et d'émissions admissibles.

Cela étant, le devoir de coordination s'impose, selon le Tribunal fédéral, pour les questions juridiques intimement liées, dont le traitement séparé conduirait à des résultats insoutenables (*unhaltbar*)<sup>43</sup>. Tel est par exemple le cas, a relevé le Tribunal administratif genevois, lorsque doivent être appliquées les dispositions de la LPêche et celles du droit genevois des constructions, de la protection des eaux et de la pêche<sup>44</sup>.

Lorsque le lien entre les dispositions applicables est moins étroit, il peut être opportun, pour des questions d'économie de procédure et pour faciliter la vie des administrés, de conserver la coordination formelle, surtout dans la procédure de recours. Il appartient au législateur d'en décider. S'agissant du droit matériel, le juge administratif pourra procéder par étapes à l'analyse des différentes questions juridiques. Par exemple, si un litige porte, à Genève, sur la démolition d'un immeuble d'habitation en vue de sa reconstruction, le juge pourra d'abord examiner la conformité du projet avec l'article 6 al. 6 LDTR/GE<sup>45</sup>, qui exige que les logements à construire correspondent à un besoin prépondérant de la population, et ensuite se demander si l'immeuble à démolir doit être conservé en vertu des dispositions sur la protection du patrimoine. A noter que l'ordre inverse serait plus délicat: en effet, la valeur architecturale d'un immeuble n'est pas pertinente pour la LDTR, qui est une législation sociale; en revanche l'intérêt à la construction de logements est un élément à prendre en considération, dans le cadre d'une pesée des intérêts, pour savoir s'il faut maintenir l'immeuble pour des raisons de protection du patrimoine. Quelle que soit l'intensité du lien entre les dispositions légales applicables, le juge doit donc toujours s'efforcer d'organiser la pesée des intérêts de la façon la plus logique.

---

43 ATF 118 Ib 381, 398.

44 RDAF 1995 146, 149.

45 Cf. note 9, *supra*.

## IV. LA POSITION PARTICULIÈRE DU JUGE ADMINISTRATIF

### A. La fonction de contrôle

Le juge administratif n'intervient pas sur un terrain vierge. Par définition, il revoit en deuxième, voire en troisième instance, une décision prise par l'autorité administrative. Quelques remarques s'imposent à cet égard.

Contrairement au juge civil, le juge administratif n'opère en principe pas la première pesée d'intérêts dans l'affaire en cause. L'autorité administrative doit déjà avoir identifié, analysé et comparé ces intérêts. Le rôle du juge est de vérifier si cette opération a été bien faite. Il ne part pas d'un problème brut, mais d'une décision comportant déjà une analyse et une évaluation de ce problème.

Le juge est face à un litige, donc à une présentation contradictoire du problème. Cela peut faciliter sa compréhension des enjeux. Mais cela peut aussi limiter le champ de son examen. Même s'il n'est pas lié par les motifs invoqués par les parties, le juge administratif aura, en pratique, tendance à se concentrer sur les points de désaccord entre celles-ci et à restreindre ainsi le cadre de sa propre pesée des intérêts.

Le juge intervient tard dans le processus de décision, ce qui peut influencer ses exigences quant à l'instruction de la cause, eu égard au principe de proportionnalité, comme nous le verrons plus loin.

Enfin, contrairement, souvent, à l'autorité de première instance, et, parfois, à la première autorité de recours, le juge n'est pas un spécialiste du problème litigieux.

### B. La séparation des pouvoirs

Dans notre démocratie, la légitimité politique est conférée aux autorités exécutives et législatives. La légitimité du juge est autre: plus que de son mode de désignation, elle découle de sa fonction de garant de l'Etat de droit et de son indépendance. Elle est juridique, plus précisément constitutionnelle, plutôt que démocratique. Il est dès lors traditionnellement admis qu'en vertu de la séparation des pouvoirs, il n'appartient pas au juge de concevoir ou de mettre en oeuvre une politique. Le juge

est censé simplement contrôler la bonne application du droit. L'objectivité «scientifique» d'une telle mission est loin d'être garantie s'agissant de normes classiques, conditionnelles. En présence de lois programmatiques, de notions juridiques indéterminées, de multiples pesées d'intérêts, maintenir le juge à sa place traditionnelle devient une gageure.

Les dispositions interdisant au juge de contrôler l'opportunité des décisions qui lui sont soumises visent cet objectif<sup>46</sup>. Mais, outre le fait que certaines règles spéciales imposent au contraire aux juridictions de recours un contrôle s'étendant à l'opportunité<sup>47</sup>, la plasticité de cette notion en fait un rempart bien fragile contre l'extension du pouvoir d'examen du juge.

La crainte du gouvernement des juges, thème récurrent du débat politique, trouve ainsi de nouvelles justifications dans l'évolution actuelle du système juridique. Dans le récent débat des Chambres fédérales sur la qualité pour agir des associations écologistes, ce thème a curieusement été masqué par les disputes au sujet des prétendus abus de ces associations et par les divergences, bien réelles à défaut d'être exprimées clairement, sur le niveau souhaitable de protection de l'environnement. Il aurait pourtant mérité une place centrale: du point de vue de la séparation des pouvoirs, s'attaquer à la qualité pour agir revenait à oublier l'essentiel, l'étendue de la juridiction administrative, pour l'accessoire, l'accès à cette juridiction.

En tout état de cause, la position institutionnelle du juge dans le système de répartition des pouvoirs reste un élément qui le distingue fondamentalement des autres autorités amenées à pratiquer des pesées d'intérêts.

---

<sup>46</sup> Voir, par exemple, les articles 104 OJ *a contrario*, 61 al. 2 LPA/GE, 50 Verwaltungsrechtspflegegesetz/ZH *a contrario*.

<sup>47</sup> Ainsi, par exemple, l'article 33 al. 3 let. b LAT, lorsqu'un tribunal constitue la seule autorité de recours cantonale; cf. DFJP/OFAT, *op. cit.*, (note 2), 345-346.

## V. LES CONSÉQUENCES DE LA POSITION DU JUGE ADMINISTRATIF

### A. La déférence pour l'avis de l'autorité administrative

#### 1. La latitude de jugement de l'autorité administrative

Le Tribunal fédéral reconnaît une latitude de jugement aux autorités cantonales dans l'application de notions juridiques indéterminées, particulièrement lorsque l'autorité intimée dispose de meilleures connaissances des caractéristiques locales, techniques ou personnelles du cas<sup>48</sup>, ainsi que pour les questions d'appréciation (*Ermessenfragen*) visées à l'article 2 al. 3 LAT<sup>49</sup>. Quant au Tribunal administratif genevois, il rappelle régulièrement que l'administration dispose d'un certain pouvoir d'appréciation dans l'octroi de dérogations<sup>50</sup>.

#### 2. Les circonstances locales

La référence aux circonstances locales permet au Tribunal fédéral de justifier la latitude de jugement des autorités cantonales<sup>51</sup> et aux tribunaux cantonaux celle des autorités communales<sup>52</sup>.

#### 3. Les préavis des spécialistes

Si le Tribunal fédéral souligne que l'autorité apprécie librement, d'un point de vue juridique, les expertises officielles<sup>53</sup> et si la jurisprudence cantonale rappelle, de son côté, que les préavis émis dans une procédure d'autorisation n'ont qu'un caractère consultatif et non contraignant<sup>54</sup>, il est clair que les expertises ou préavis émanant de spécialistes ne peuvent être ignorés.

---

48 ATF 119 Ib 397, 401; 119 Ib 254, 265; 116 Ib 203, 208; 112 Ib 424, 428. Le Tribunal fédéral ne déduit toutefois pas une latitude de jugement de toute notion juridique indéterminée, cf. ATF 119 Ib 33, 40.

49 ATF 117 Ia 141, 143; 115 Ia 350, 352.

50 RDAF 1993 120, 123.

51 ATF 119 Ib 254, 265; 118 Ib 485, 490; 118 Ia 384, 388; 116 Ib 203, 208.

52 RDAF 1993 232, 235, (TA/VD).

53 ATF 118 Ib 599, 603.

54 RDAF 1991 215, 217 (TA/GE); 1983 344, 346 (ATF citant le TA/GE).

En ce qui concerne la prise de position des services spécialisés dans le cadre des études d'impact, la doctrine considère que l'on ne saurait s'en écarter, du point de vue matériel, sans motifs importants<sup>55</sup>.

De même, en droit genevois, le Tribunal administratif a développé toute une jurisprudence sur la réserve qu'il s'impose lorsque l'autorité compétente a suivi le préavis des commissions spécialisées en matière de protection de la nature et des sites et d'architecture. Il se considère moins libre de revoir ces préavis que la commission de recours en matière de constructions, qui est elle-même composée, pour partie, de spécialistes. Il n'abandonne cette retenue que dans des circonstances particulières<sup>56</sup>. Le Tribunal administratif accorde aussi crédit, faute d'éléments permettant de les mettre en doute, à l'avis des services spécialisés de l'administration, comme l'office des transports et de la circulation<sup>57</sup>, pour les questions qui les concernent particulièrement.

Ainsi, le respect de l'avis des spécialistes confèrera un poids plus grand à la décision de l'autorité qui les suit. Dans le cas contraire, le juge vérifiera si elle avait de bonnes raisons de s'en écarter.

#### 4. Conclusion

Ce qui vient d'être exposé montre que le juge administratif utilise diverses formules, finalement assez équivalentes dans leur résultat, pour justifier le fait qu'il refuse de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité intimée et qu'il ne renonce à déférer à l'avis de cette dernière que si celle-ci erre de façon manifeste.

Cette retenue du juge revient à admettre que la pesée des intérêts qui préside à l'octroi de dérogations ou qui s'inscrit dans l'interprétation de notions juridiques indéterminées n'est pas une opération exacte de type scientifique et que, par ailleurs, il appartient d'abord à l'autorité de première instance d'instruire la cause, notamment par l'appel aux spécialistes et à travers sa connaissance du terrain.

---

<sup>55</sup> H. RAUSCH, *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, Zurich, 1989, ad art. 9, n° 124.

<sup>56</sup> *RDAF* 1992 181, 186; 1992 277, 278-279; *ATA S. A.G.* du 17 mai 1994, non publié, cons. 3.

<sup>57</sup> *ATA D. et al.* du 20 décembre 1994, non publié, cons. 4 d.

On ne peut certes exclure que le juge se laisse entraîner par sa subjectivité, fût-elle masquée par une argumentation juridique, notamment lorsque des considérations esthétiques sont déterminantes. De même, lorsque l'on examine certaines vérifications judiciaires de pesées d'intérêts, où tous les éléments sont soigneusement repris et évalués, il est parfois difficile de reconnaître la retenue annoncée.

Cela étant, quel que soit le degré de déférence que le juge est prêt à consentir à l'avis de l'autorité intimée, l'existence d'une pesée des intérêts préalable constitue un donné qui pèse toujours dans sa décision. Il est à cet égard légitimement permis de penser que dans bien des cas où les juges administratifs ont confirmé des décisions d'instances inférieures, ils auraient aussi bien approuvé la décision contraire si l'autorité intimée avait fait pencher différemment le plateau de sa balance, en y apportant d'autres éléments ou simplement une autre pondération des éléments existants.

## **B. La vérification des modalités de la pesée des intérêts effectuée par l'autorité intimée**

Avant de passer à l'examen de la pesée des intérêts elle-même, le juge vérifiera si son processus d'élaboration a été correct. Cette opération est la plus facile et ne pose pas de problème de légitimité. A ce stade, le juge contrôlera le respect de plusieurs exigences.

Il vérifiera si l'autorité intimée a examiné tous les intérêts pertinents en fonction des normes légales applicables ou si elle a tenu compte d'intérêts dont la loi exclut la prise en considération. Il regardera si elle a récolté tous les préavis prévus par la loi et si elle a respecté le droit d'être entendu des intéressés, en particulier en ce qui concerne les notifications, les enquêtes publiques, la qualité pour agir, le droit d'accès au dossier et celui de requérir des mesures d'instruction. Il se demandera également si l'autorité intimée n'aurait pas dû d'office procéder à certaines mesures d'instruction, comme une vision locale, la mise en oeuvre d'une expertise ou encore l'établissement d'un pronostic de bruit au sens de l'article 25 al. 1 LPE.

Le cas échéant, le juge contrôlera si la procédure d'étude d'impact a été menée conformément à la loi. Il devra notamment déterminer si une étude d'impact nécessaire en application de l'article 9 LPE et de l'OEIE a été

omise<sup>58</sup>, si le déroulement de la procédure d'étude d'impact a été correct<sup>59</sup> et si cette étude a porté sur tous les éléments pertinents<sup>60</sup>.

Le juge relèvera enfin les éventuelles lacunes dans l'étude des alternatives au projet litigieux. De telles études ne sauraient être requises en toutes circonstances. Mais elles peuvent se révéler nécessaires pour démontrer que le principe de proportionnalité a été respecté ou, surtout, lorsque la loi soumet l'admissibilité d'un projet à la preuve que celui-ci répond à un intérêt prépondérant<sup>61</sup>.

### C. Les conséquences de la vérification

Si la vérification qui vient d'être évoquée ne révèle pas d'irrégularité, la déférence envers la décision de l'autorité administrative s'en trouvera renforcée, ce qui conduira plus facilement à la confirmation de la décision attaquée. La déférence que le juge peut se permettre ne l'autorise toutefois pas à renoncer au contrôle matériel de la décision attaquée. On ne saurait donc soutenir que le juge administratif doit simplement s'assurer que tous les intérêts en présence ont été considérés dans le processus de décision. Il doit contrôler également le résultat de cette prise en considération.

Dans cette optique, la qualité de la motivation de l'autorité intimée prend une importance cruciale. Non pas, à l'évidence, que chaque appréciation soit scientifiquement inattaquable. Mais qu'à l'issue d'un processus d'instruction et de décision adéquat, les considérations émises soient exemptes de contradictions, prennent en compte tous les éléments du dossier, apparaissent comme raisonnables et soigneusement étayées et ne contiennent pas d'éléments étrangers aux buts de la loi.

En pratique, il faut constater que la motivation des décisions de première instance est généralement très sommaire. Elles renvoient cependant souvent à des préavis plus circonstanciés. Cette situation n'est pas optimale du point de vue de la transparence du processus de décision, mais des exigences de motivation trop élevées ne seraient souvent pas compatibles

---

<sup>58</sup> Voir, par exemple, *RDAF* 1993 365, 368 ss. Dans cet arrêt, le TA/VS a jugé que la justification apportée par l'autorité intimée pour ne pas exiger d'étude d'impact était insatisfaisante et lui a renvoyé l'affaire pour instruction complémentaire.

<sup>59</sup> Voir, par exemple, *RDAF* 1993 186 ss (TA/VD).

<sup>60</sup> Voir, par exemple, *ATF* 118 Ib 599, 603 ss.

<sup>61</sup> *ATF* 120 Ib 400, 408; 119 Ib 397, 405; 118 Ib 17, 23; 116 Ib 309, 318 ss; 113 Ib 403, 408 ss.

avec la charge que doivent assumer les autorités de première instance. Il est à noter que lorsqu'elle fait la synthèse des éléments du dossier dans son jugement, la juridiction administrative contribue à clarifier les fondements de la décision finalement rendue. Dans certains cas, le recourant débouté aura ainsi au moins eu droit à une motivation plus explicite de la décision qu'il contestait.

Si la vérification opérée par le juge révèle des lacunes telles qu'elles empêchent un jugement sur le fond de l'affaire, la cause sera renvoyée à l'autorité inférieure<sup>62</sup>. Cette façon de faire est la plus conforme au principe de la séparation des pouvoirs et permet de sauvegarder au maximum les voies de recours à disposition des intéressés.

Mais lorsque les lacunes de la décision attaquée ne l'empêchent pas, le juge peut aller de l'avant dans l'examen du fond du litige<sup>63</sup>. Il a aussi la faculté de procéder lui-même aux actes d'instruction manquants<sup>64</sup>. Cette voie est celle qui répond le mieux au principe d'économie de procédure et à l'intérêt des administrés à obtenir rapidement une décision finale. En effet, un renvoi à l'autorité inférieure, avec les délais qui en résultent, peut avoir des conséquences très dommageables pour le maître d'oeuvre d'un projet, alors même qu'il ne serait nullement responsable des défauts de la décision litigieuse. La question du renvoi implique donc souvent elle-même une pesée d'intérêts. Il est à noter que, s'il choisit de ne pas renvoyer un dossier défectueux, le juge pourra se trouver le premier à effectuer une pesée des intérêts véritablement globale.

---

<sup>62</sup> Voir, par exemple, *ATF* 116 Ib 309, 320; *RDAF* 1993 365, 373 (TA/VS).

<sup>63</sup> *ATF* 112 Ib 424, 435.

<sup>64</sup> *ATF* 114 Ib 268, 271; *RDAF* 1993 365, 373 (TA/VS).

## VI. LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS DE LA PESÉE DES INTÉRÊTS POUR LE JUGE

### A. L'hétérogénéité des intérêts à comparer

Lorsque le juge, ayant soigneusement vérifié si les modalités de la pesée des intérêts opérée par l'autorité inférieure étaient adéquates, doit en venir à examiner le résultat même de cette pesée, il se heurte d'abord, tout comme l'instance qu'il contrôle, à la difficulté centrale que représente l'hétérogénéité de ces intérêts.

Ici, l'opposition intérêt public et privé est secondaire. Elle est d'ailleurs très floue et son application à des situations concrètes sujette à discussion<sup>65</sup>. Ainsi, dans un arrêt portant sur des autorisations de vols de nuit, le Tribunal fédéral a opposé l'intérêt public à la lutte contre le bruit à l'intérêt, sans doute vu comme privé, des compagnies aériennes et des passagers<sup>66</sup>. L'approche consistant à opposer l'intérêt privé des riverains de l'aéroport soucieux de tranquillité à l'intérêt public au développement économique favorisé par le trafic aérien apparaît tout aussi soutenable.

Ce qui doit plutôt être souligné, c'est l'extrême diversité dans la nature des intérêts en jeu. On peut mentionner, dans un premier groupe d'intérêts relativement objectivables, les intérêts financiers ou économiques, les intérêts pratiques, relatifs, par exemple, à l'usage d'une infrastructure de transport, les intérêts de santé et de confort atteints par le bruit et la pollution, ou encore les intérêts de la nature comme valeur d'usage humain, récréatif ou productif. Plus diffus apparaissent des intérêts exprimés en termes généraux comme le développement économique, la lutte contre le chômage, la préservation du parc de logement, la sauvegarde de l'agriculture. Dans le groupe des intérêts «idéaux», on classera les intérêts esthétiques, historiques, sentimentaux, ainsi que les intérêts de la nature pour elle-même.

Les méthodes d'évaluation de ces intérêts sont diverses et l'expression de cette évaluation se fait en termes intrinsèquement incomparables. Certains intérêts peuvent être évalués de façon chiffrée: retombées financières, augmentation d'immissions, nombre de logements créés. D'autres, en revanche, ne se prêtent pas à une évaluation comptable: valeur historique,

---

<sup>65</sup> Cf. S. WULLSCHLEGEL, *op. cit.*, (note 1), 79-80.

<sup>66</sup> ATF 118 Ib 530, 534.

esthétique, intérêts de la nature pour elle-même. Ainsi, avant même de les mettre en balance, il est difficile de leur donner un poids objectif. Effectuer une pesée globale des intérêts revient donc à comparer des éléments de nature différente, dont certains ne sont au demeurant pas mesurables<sup>67</sup>.

A ce propos, la doctrine considère qu'il n'existe pas, d'une façon générale, de hiérarchie préétablie des intérêts à comparer et en particulier pas de règle posant une primauté de principe de l'intérêt public sur l'intérêt privé<sup>68</sup>, à laquelle le juge pourrait se référer.

Les grilles d'évaluation, censées opérer une agrégation objective des différents intérêts en leur attribuant des points, ne résolvent pas la difficulté: malgré leur apparence de rationalité, elles ne sont, en définitive, que l'expression des jugements de valeur, politiques, de ceux qui les réalisent ou de leurs commanditaires.

Soit un arbre marquant depuis plusieurs siècles l'entrée d'un défilé. L'immense majorité des personnes interrogées lors d'un sondage s'accordent à le qualifier de superbe. Son abattage permettrait de raccourcir la longueur d'une voie de chemin de fer à construire, réduisant ainsi de trois minutes le temps de parcours de dizaines de milliers de voyageurs et provoquant une économie d'un million de francs sur le coût des travaux. Si l'on accorde des points à la valeur historique de cet arbre, à sa beauté, au gain de temps des futurs passagers et à l'argent public économisé, a-t-on pour autant scientifiquement pesé ces intérêts et les a-t-on réellement rendus comparables? La réponse est évidente et la difficulté, il faut l'admettre, irréductible.

## **B. L'évaluation des données techniques et scientifiques**

Le juge ne dispose d'ordinaire pas, à côté de sa formation de juriste, d'une formation de médecin, d'ingénieur, d'architecte, d'historien de l'art ou de biologiste. C'est pourtant ce qu'il lui faudrait pour pouvoir évaluer par ses propres moyens les données techniques et scientifiques qui lui sont soumises. Il doit donc se fier à ces données. Il pourra éventuellement en

---

<sup>67</sup> Cf. J.-N. DRUEY, *op. cit.*, (note 1), 139 ss.

<sup>68</sup> S. WULLSCHLEGEL, *op. cit.*, (note 1), 81-82; C.-A. MORAND, *op. cit.*, (note 29), 215; U. HÄFELIN, *op. cit.*, (note 1), 595; J.-N. DRUEY, *op. cit.*, (note 1), 144 ss.

repérer les lacunes, à savoir des problèmes non traités ou des conclusions insuffisamment étayées. Il lui sera beaucoup plus difficile d'en relever les défauts scientifiques, à savoir des erreurs de méthode ou de résultat. Le juge risquera donc rarement une investigation critique de ces données.

### **C. La question de l'opportunité dans une approche globale**

Nous avons vu que le juge administratif n'a, en général, pas le droit d'examiner la pure opportunité d'une décision. Lorsque l'autorité intimée a pris en considération tous les intérêts pertinents, renoncer à contrôler l'opportunité de sa décision revient simplement, en pratique, à s'imposer une certaine retenue en appréciant la pondération effectuée par ladite autorité. Mais lorsque la pesée d'intérêts effectuée par l'instance inférieure est incomplète et que le juge doit suppléer à cette carence, on ne voit pas comment il pourrait éviter d'inclure l'opportunité dans sa propre approche globale. A l'inverse des arguments de proportionnalité et de célérité évoqués plus haut, cette considération milite pour le renvoi à l'autorité inférieure.

## **VII. LES POINTS D'APPUI DU JUGE**

### **A. Les orientations du législateur**

Il est de la nature même de la pesée des intérêts d'intervenir lorsque le droit n'a pu fournir à ses applicateurs des indications précises traduites en normes conditionnelles. Il serait cependant exagéré d'en déduire que le juge se trouve en la matière dans un véritable vide juridique<sup>69</sup>. La pesée des intérêts n'est la plupart du temps pas prescrite de manière neutre dans la loi. Le texte même de celle-ci précise parfois qu'un intérêt doit se voir conférer un poids particulier. Tel est par exemple le cas, en ce qui concerne la préservation des forêts, de l'article 5 LFor, qui prévoit, en son premier alinéa, que les défrichements sont interdits et n'envisage de dérogations, en son deuxième alinéa, qu'à des conditions extrêmement strictes, reprenant ainsi, en les renforçant, les exigences qui figuraient auparavant à l'article 26 OFor.

---

<sup>69</sup> Manifestement plus pessimiste sur ce point, C.-A. MORAND, *op. cit.*, (note 29), 215-216.

Au-delà du texte de la disposition applicable, le juge peut en outre se référer aux buts généraux de la loi, de même qu'aux dispositions constitutionnelles relevantes. La coordination de celles-ci peut conduire à renforcer le poids d'un intérêt protégé par la loi ou, au contraire, à le relativiser<sup>70</sup>. Il n'y a certes pas lieu d'attendre de cette interprétation systématique de la loi des solutions incontestables dans chaque cas d'espèce. Elle n'en constitue pas moins une source d'inspiration non négligeable pour le juge administratif.

Les choix que ce dernier doit opérer dans chaque espèce sont encore orientés par les règles jurisprudentielles, élaborées au premier chef par le Tribunal fédéral, qui précisent et complètent les pesées d'intérêts effectuées par le législateur.

C'est ainsi qu'en droit fédéral le Tribunal fédéral a souligné, sur la base des dispositions évoquées plus haut, la place prépondérante de l'intérêt au maintien de l'aire forestière<sup>71</sup>, qui prime en principe celui au maintien de terres agricoles<sup>72</sup>. Il a également constaté que la protection accordée aux marais d'intérêt national par l'article 24 sexies al. 5 Cst. était absolue, et qu'en conséquence une pesée des intérêts dans un cas concret était exclue, cette pesée ayant déjà été effectuée au niveau de la règle abstraite<sup>73</sup>. Si certains intérêts se voient accorder une protection particulière par la Constitution ou la loi, d'autres sont, au contraire, relégués au second plan, comme l'intérêt «purement financier» dans l'application de l'article 5 LFo<sup>74</sup> et dans celle de l'article 24 LAT<sup>75</sup>.

En droit cantonal, les mêmes orientations légales et jurisprudentielles se rencontrent. Un exemple typique en est donné, à Genève, par l'article 6 LDTR/GE, qui définit quels sont les intérêts justifiant une dérogation à l'interdiction de démolir des maisons d'habitation. Le Tribunal

---

<sup>70</sup> ATF 120 Ib 436, 447, où le Tribunal fédéral rappelle que le mandat constitutionnel spécial de l'article 36 bis al. 1 Cst. (construction des routes nationales) doit être pris en considération dans la pesée des intérêts lorsqu'il y a conflit entre la législation sur les routes nationales et les prescriptions de protection de l'environnement adoptées sur la base de l'article 24 septies Cst., mais que les solutions particulières qui peuvent en découler ne sont pas applicables dans une procédure relative à la réalisation d'installations purement commerciales. Voir aussi ATF 118 Ib 206, 213 ss.

<sup>71</sup> ATF 114 Ib 224, 235-236.

<sup>72</sup> ATF 118 Ib 599, 609-610.

<sup>73</sup> ATF 117 Ib 243, 247.

<sup>74</sup> Article 5 al. 3 LFo; ATF 119 Ib 397, 401.

<sup>75</sup> ATF 116 Ib 228, 233.

administratif a énoncé des règles jurisprudentielles très élaborées pour compléter cette disposition<sup>76</sup>. Il convient de rappeler ici que, le droit cantonal étant soumis sans restriction à un contrôle de constitutionnalité, la définition des intérêts à peser ne doit pas empêcher une prise en considération adéquate des intérêts privés protégés par les articles 22 ter et 31 Cst.<sup>77</sup>. On peut, par ailleurs, s'attendre à ce que le juge cantonal s'inspire de la jurisprudence du Tribunal fédéral, même lorsque celle-ci concerne le droit d'un autre canton<sup>78</sup>.

## **B. Les points d'appui scientifiques et techniques**

Nous avons vu quelle déférence le juge administratif accordait aux préavis des instances spécialisées. Ceux-ci constituent de véritables bouées de sauvetage pour le juge soucieux de ne pas mettre sa propre subjectivité au premier plan, lorsque la pesée des intérêts met en jeu des intérêts de type esthétique ou historique. Constituent également des points d'appui précieux des décisions préalables comme les mises à l'inventaire cantonales et fédérales, ou l'inclusion dans une liste d'espèces menacées<sup>79</sup>.

Les études d'impact sont également fort utiles pour éclairer le juge, tant dans leurs conclusions que dans le contenu même des rapports. Il faut cependant relever qu'en pratique les juges cantonaux se trouvent, dans la grande majorité des cas, face à des projets pour lesquels une étude d'impact n'est pas exigible.

L'expertise judiciaire est un instrument familier des juges administratifs, par exemple en matière d'assurances sociales ou pour vérifier l'aptitude à la conduite d'un administré. En matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, les juridictions en font peu usage. Cela s'explique probablement par la volonté de ne pas provoquer un élargissement judiciaire de la portée des dispositions légales prescrivant expertises ou études d'impact. Face à un problème précis de risque de

---

<sup>76</sup> *RDAF* 1994 107, 114 ss; *SJ* 1994 225.

<sup>77</sup> Cf. *supra*, note 16.

<sup>78</sup> Ainsi, le principe posé par le Tribunal fédéral dans l'*ATF* 118 Ia 384, 393, selon lequel l'intérêt financier d'un propriétaire à une nouvelle construction qui lui procurerait un rendement supérieur ne saurait s'opposer à une mesure de classement, a une portée qui dépasse le droit bâlois, applicable en l'espèce.

<sup>79</sup> Cf. *ATF* 118 Ib 485, 491 ss, où le fait que le martin-pêcheur figurait sur la liste des espèces menacées d'extinction a joué un rôle déterminant dans la pesée des intérêts opérée par le Tribunal fédéral.

pollution, d'accroissement de trafic ou de dégât écologique qui, faute d'être élucidé, empêcherait le juge de trancher en connaissance de cause, je ne vois toutefois pas pourquoi une expertise ne pourrait pas être ordonnée en vertu des règles générales de procédure administrative. Il serait également opportun que le juge administratif puisse faire appel à des «témoins-experts» dans des audiences de type «*hearing*». Cette procédure, qui suppose une interprétation extensive de la notion de témoin – à mon sens, tout à fait admissible en procédure administrative – permettrait d'éclairer de façon contradictoire des questions scientifiques ou techniques, sans la lourdeur d'une véritable expertise.

### C. La représentation pluraliste des intérêts privés et publics

Le fait que les représentants d'intérêts particuliers ou les défenseurs d'intérêts idéaux puissent intervenir dans la procédure de décision, voire, s'ils ont la qualité pour agir, dans la procédure de recours<sup>80</sup>, ne répond pas seulement à un impératif de protection juridique. Cette ouverture de la procédure enrichit incontestablement le dossier. D'une part, elle tend à éviter que certains intérêts soient oubliés ou sous-évalués. D'autre part, au niveau de la pesée même des intérêts, elle permet l'apport d'informations et d'analyses critiques qui ne sont pas forcément incluses dans les évaluations officielles. Il n'est pas rare que des associations, voire des particuliers intéressés, apportent au débat des contributions de qualité, provenant de professionnels compétents. Pour le juge, cette diversité de points de vue représente un élargissement bienvenu de l'analyse de la cause<sup>81</sup>. Dans cette optique, on peut se demander s'il ne serait pas utile, lorsqu'un recours met en jeu une question de principe, d'ouvrir à des organismes publics ou privés n'ayant pas la qualité de partie la possibilité de déposer un mémoire à titre d'*amicus curiae*.

Il faut encore noter que la représentation pluraliste des intérêts dans la procédure ouvre également la voie à une solution négociée. Obtenir

---

<sup>80</sup> Voir à ce sujet, T. TANQUEREL/R. ZIMMERMANN, «Les recours», in: *Droit de l'environnement: mise en oeuvre et coordination*, C.-A. MORAND (éd.), Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1992, 126 ss. Il convient de préciser ici qu'en vertu de l'article 6 PA, le fait de disposer d'un moyen de droit entraîne la qualité de partie.

<sup>81</sup> Cette vision du pluralisme de la procédure administrative a été particulièrement développée par la doctrine et les tribunaux américains. Sur sa vogue et ses limites, voir notamment M. SHAPIRO, *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*, Athènes/Londres, 1988, spéc. 4 ss et 44 ss.

l'accord des parties sur une telle solution est souvent une porte de sortie élégante et pratique pour le juge confronté à une difficile pesée d'intérêts.

## VIII. LES LIMITES DES POINTS D'APPUI DU JUGE

### A. Les limites spéciales

Les orientations du législateur sont affectées des limites propres à l'interprétation. Ce n'est qu'exceptionnellement que la loi est si dépourvue d'ambiguïté ou peut être si clairement interprétée qu'une pesée des intérêts dans un cas concret soit superflue<sup>82</sup>. De plus, même lorsque l'interprétation de la loi encadre la pesée des intérêts, elle laisse forcément subsister une marge d'indétermination que le juge doit prendre en charge. Si la loi pouvait régler les situations de façon simple et précise, elle contiendrait des règles conditionnelles classiques et non des normes programmatiques.

Les préavis, expertises et études d'impact ont les limites de toute appréciation scientifique. Mais surtout, vu la nature des intérêts en cause, ils contiennent inévitablement une dose de subjectivité. En s'y référant trop aisément, le juge prend le risque de troquer simplement sa propre subjectivité contre celle d'un autre.

Enfin, l'apport du pluralisme est évidemment limité par le caractère orienté des contributions. Au demeurant, même s'il tend vers la prise en compte de tous les intérêts pertinents, il ne garantit nullement que cet objectif soit atteint. Il peut même conduire le juge à ne pas suffisamment vérifier cet élément, en s'en tenant, malgré la maxime d'office, aux points litigieux entre les parties. Le même risque existe lorsque le juge s'efforce de parvenir à une solution négociée entre celles-ci.

### B. La proportionnalité des mesures d'instruction

Ce point, trop négligé dans les analyses juridiques de la question de la pesée des intérêts, est fondamental dans la pratique. Il est de grands projets touchant à la gestion du territoire ou de l'environnement, qui intéressent un nombre considérable de personnes et qui justifient que

---

<sup>82</sup> Cf. *supra*, (note 73).

soient investis le temps et l'argent nécessaires à une instruction aussi complète que possible de tous leurs aspects. Mais la plupart du temps, le juge administratif cantonal est confronté à des projets de petite ou moyenne envergure. Dans de tels cas, il arrive souvent qu'il soit possible de réduire les zones d'ombre du dossier par des enquêtes ou des expertises scientifiques approfondies, mais à un coût et pour une durée de mise en oeuvre démesurés par rapport aux projets en cause. Le juge doit alors faire ce qu'il peut avec un dossier incomplet. Il apparaît ainsi que le juge ne peut pas disposer de tous les points d'appui imaginables, mais qu'il doit effectuer une pesée d'intérêts préjudicielle, afin de déterminer jusqu'où peut et doit aller son instruction, de même que, rétroactivement, celle exigible de l'autorité.

### C. Les limites globales

Quoi qu'il en soit, même si tous les points d'appui du juge étaient utilisés au maximum, ils ne permettraient pas une rationalisation totale de la pesée des intérêts. Les difficultés relatives à l'évaluation d'intérêts de nature idéale et à la pondération d'intérêts hétérogènes ne peuvent être entièrement résolues ni par la loi, ni par le recours aux expertises de toutes sortes, ni par le pluralisme de la procédure. A un moment donné, le juge est inévitablement seul, sans filet de sécurité, face aux ultimes questions à trancher. La pesée d'intérêts idéale, reposant sur une information complète et résultant d'une analyse strictement logique et rationnelle, est peut-être un objectif vers lequel le juge doit tendre, elle ne saurait constituer une norme réaliste de son activité.

## IX. CONCLUSION

En définitive, que le juge effectue sa propre pesée des intérêts ou qu'il se contente, usant de retenue, d'examiner si celle de l'autorité intimée est convaincante, pour reprendre une expression utilisée par le Tribunal fédéral<sup>83</sup>, il sera inévitablement amené à user, dans une mesure plus ou moins grande, de sa «prudence» au sens romain du terme. Le recours à cette sagesse prétorienne sera d'autant plus important que la cause ne justifiera pas une instruction très approfondie.

---

<sup>83</sup> ATF 117 Ib 477, 480.

La sagesse du juge est cependant mise à contribution dans un cadre, juridique et factuel, qui l'oriente et l'informe. Le juge aura d'ailleurs la prudence, au sens moderne du terme, de se référer le plus possible à ce cadre, pour conforter sa légitimité.

Il reste que, vu la nature des intérêts à l'égard desquels s'exerce la «prudence romaine» du juge, la tâche de ce dernier comporte évidemment une composante politique<sup>84</sup>, à laquelle l'interdiction de revoir l'opportunité des décisions oppose une barrière totalement inefficace.

Il serait vain de nier cette composante et dangereux de vouloir la masquer. L'essentiel, du point de vue de l'équilibre des institutions, est plutôt de déterminer en toute connaissance de cause le rôle assigné au juge dans les divers domaines de l'activité étatique.

A cet égard, le fait d'étendre la juridiction administrative au nom de la «protection juridique» des droits des administrés peut se révéler problématique, si l'accroissement du rôle politique du juge qui en résulte n'est pas clairement reconnu.

En revanche, eu égard à l'évolution du droit moderne, exigeant non seulement obéissance passive, mais de plus en plus mise en oeuvre active, il est tout à fait concevable d'assigner au juge le rôle de garant de cette mise en oeuvre. L'institution du recours des associations à but idéal se comprend dans cette optique. Il appartient alors au législateur de fixer de manière délibérée le champ de compétence du juge administratif pour cette mission fondamentalement politique. Cette démarche revient à adapter consciemment le principe de séparation des pouvoirs pour éviter de le miner involontairement.

---

<sup>84</sup> Dans le même sens, C.-A. MORAND, *op. cit.*, (note 29), 217.



## BIBLIOGRAPHIE

- ALB H./LORETAN Th., *Planification des sites d'installations de traitement des déchets*, Berne, 1992.
- ALEXY R., *Theorie der Grundrechte*, Francfort-sur-le-Main, 1986.
- ÄMISSEGER H., «Rechtliche Grundsätze bei Planungs- und Bauverfahren», *VLP – Schriftenfolge* 14, Berne, 1987.
- ARNAUD A.-J., *Pour une pensée juridique européenne*, Paris, 1991.
- ATLAN H., *Entre le cristal et la fumée. Essai sur l'organisation du vivant*, Paris, 1979.
- AVIGNON G.R. d', *Démarche d'aide à la préparation d'un plan directeur. Le cas des palais de justice*, Documents du LAMSADE n° 73, Paris, 1992.
- BALLENEGGER J., «Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement», *DEP*, 1992.
- BANA E COSTA C., *Readings in multiple criteria decision aid*, New York, 1990.
- BANA E COSTA C./VANSNICK J.-C., *Sur la quantification des jugements de valeurs: l'approche MACBETH*, Cahier du LAMSADE n° 117, 1993.
- BANDLI C., *Bauen ausserhalb der Bauzonen (art. 24 RPG)*, Coire/Zurich, 1991.
- BARDA O.H./DUPUIS J./LENCIONI P., «Multicriteria location of thermal power plant», *European Journal of Operational Research* 45, 1990.
- BARTHE C., *Zur Informationstätigkeit der Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzgesetzes des Bundes*, Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1993.
- BARTHOLOMEE V., «Un instrument juridique de prévention des atteintes à l'environnement: le système d'évaluation des incidences sur l'environnement», *Aménagement*, 1989.
- BIAGGINI G., *Verfassung und Richterrecht*, Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1991.

- BLOETZER G., *Die Oberaufsicht über die Forstpolizei nach schweizerischem Bundestaatsrecht*, thèse, Zurich, 1978.
- BOVY P. H., *Réexamen N9*, Lausanne, 1982.
- BRISBIN R., «Administrative Law in not for Sissies: Justice Scalia's Challenge to American Administrative Law», *Administrative Law Review*, 1992.
- BRUFF H., «Legislative Formality, Administrative Rationality», *Texas Law Review*, 1984.
- BRYNER G., *Bureaucratic Discretion*, New York, 1987.
- BUERGISSER M., «Comment respecter la volonté du législateur? Aperçu de quelques réponses en doctrine», in: *Les règles d'interprétation. Principes communément admis par les juridictions*, J.-F. PERRIN (éd.), Fribourg, 1989.
- BUERGISSER M./PERRIN J.-F., «Interessenjurisprudenz. Statut et interprétation de la loi dans l'histoire du mouvement», in: *Droit et intérêt*, vol. 1, P. GERARD et al. (éd.), Bruxelles, 1990.
- BÜTSCHI D./CATTACIN S., «L'Etat incitateur: nouvelles pratiques de la subsidiarité dans le système du bien-être suisse», *Annuaire suisse de science politique*, 1993.
- BYDLINSKI F., «Unentbehrlichkeit und Grenzen methodischen Rechtsdenkens», *AcP*, 1988.
- CAILLOSSE J., «Le manager entre dénégation et dramatisation du droit», *Politique et management public* 11, 1993.
- CAPT G., *Les procédures administratives en droit américain*, Genève, 1989.
- CARBONNIER J., «Note sous Paris, 30 avril 1959», *Dalloz*, 1960.
- CAUDAL S., *La protection intégrée de l'environnement en droit français*, thèse Lyon 3, 1993.
- CEDRE, *L'évaluation des incidences sur l'environnement: un progrès juridique?*, Facultés universitaires Saint-Louis, 1991.
- COTTIER B., «Les "Independent Agencies" américaines: un modèle pour l'administration polycentrique de demain?», *Revue internationale des sciences administratives*, 1985.

- CULP DAVIS K./PIERCE R., *Administrative Law Treatise*, vol. I, Boston, 1994.
- CUSHMAN R., *The Independent Regulatory Commissions*, New York, 1941.
- DE HEER J., «L'étude d'impact sur l'environnement aux Pays-Bas», in: *Aménagement du territoire et protection de l'environnement: La simplification des procédures*, C.-A. MORAND (éd.), Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1995.
- DELALOYE J., «Premier exemple de négociation. Cas de la route nationale N9», in: *La négociation, son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne, 1992.
- DELLEY J.-D., «Remise en question de l'Etat», in: *Partenariat public-privé*, J. RUEGG/S. DECOUTERE/N. METTAN (éd.), Lausanne, 1994.
- DEPARTEMENT D'ARCHITECTURE, EPF-Lausanne, *Planification et projet, nouvelles démarches*, M.4.3, Lausanne, 1985-1986.
- DESCLOUX M., «L'évaluation du rôle du service spécialisé», *DEP* 9, 1995.
- DETIENNE M./VERNANT J.-P., *Les ruses de l'intelligence, la métis des grecs*, Paris, 1974.
- DFJP/OFAT, *Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Berne, 1981.
- DRUEY J.-N., «Interessenabwägung – Eine Methode?», in: *Beiträge zur Methode des Rechts*, St-Galler Festgabe zum Schweizerischen Juristentag, Berne/Stuttgart, 1981.
- DUBISCHAR R. (éd.), *Das Problem der Rechtsgewinnung. Gesetzauslegung und Interessenjurisprudenz. Begriffsbildung und Interessenjurisprudenz*, Bad Homburg, 1968.
- DWORKIN R., *Taking Rights Seriously*, Londres, 1977.
- ELLSCHIED G./HASSEMER W. (éd.), *Interessenjurisprudenz*, Darmstadt, 1974.
- EPINEY A., «Das Primat des Völkerrechts als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips», *ZBl*, 1994.

- ERL, *Milieu-Effectrapportage. Studies on methodologies, scoping and guidelines. Conclusions and recommendations*, Den Haag, 1981.
- FISCH W., «Constitutional Law», in: *Introduction to the Law of the United States*, D. CLARK/T. ANSAY (éd.), Deventer, 1992.
- FLEINER-GERSTER T., *Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts*, 2e éd., Zurich, 1980.
- GELLHORN E., «Public Participation in Administrative Proceedings», *The Yale Law Journal*, 1972.
- GELLHORN E./LEVIN R., *Administrative Law and Process*, Saint-Paul, 1990.
- GENY F., *Science et technique en droit privé positif*, tome 1, Paris, 1914.
- GERMANN O.A., *Methodische Grundfragen*, Bâle, 1946.
- GLEICK J., *La théorie du chaos. Vers une nouvelle science*, Paris, 1989.
- GRISEL A., *Traité de droit administratif*, Neuchâtel, 1984.
- GYGI F., *Verwaltungsrecht. Eine Einführung*, Berne, 1986.
- HÄFELIN U., «Wertung und Interessenabwägung in der richterlichen Rechtsfindung», in: *Im Dienst an der Gemeinschaft, Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag*, W. HALLER et al. (éd.), Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1989.
- HÄFELIN U./MÜLLER G., *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 2e éd., Zurich, 1993.
- HALLER W./KARLEN P., *Raumplanungs- und Baurecht*, 2e éd., Zurich, 1990.
- HAUMONT F./DEOM D., «L'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne», in: *Permis d'exploitation et études d'incidences*, La Charte, 1992.
- HECK P., *Gesetzesauslegung und Interessenjurisprudenz*, Tübingen, 1914.
- HECK P., «Die Leugnung der Interessenjurisprudenz», *AcP*, 1933.
- HECK P., *Interessenjurisprudenz. Gastvorlesung an der Universität Frankfurt am Main*, Tübingen, 1933.

- HECK P., *Das Problem der Rechtsgewinnung. Gesetzesauslegung und Interessensjurisprudenz. Begriffsbildung und Interessenjurisprudenz*, Bad Homburg, 1968.
- HÖHN E., *Praktische Methodik der Gesetzesauslegung*, Zurich, 1993.
- HOLLEAUX A., «La jurisprudence du bilan, Dossier», *Presse-Environnement*, n° 425, 1981.
- HUBER E., *Code civil suisse. Avant-projet du département fédéral de justice*, Berne, 1900.
- HUBMANN H., *Wertung und Abwägung im Recht*, Cologne, 1977.
- HUTTER S., *Die Gesetzeslücke im Verwaltungsrecht*, Fribourg, 1989.
- IDHEAP, «L'environnement et l'aménagement du territoire: (faux) pas de deux?», Colloque, Institut des hautes études en administration publique, Lausanne, 30 avril 1992.
- IMBODEN M./RHINOW R.A./KRÄHENMANN B., *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, Bâle/Stuttgart, 1976 et 1990.
- JAAG T., «Der Massnahmenplan gemäss Art. 31 der Luftreinhalteverordnung», *DEP* 4, 1990.
- JADOT B., «La diversité des systèmes législatifs affectant l'environnement permet-elle que les autorités publiques mènent des politiques et prennent des décisions contradictoires?», *Aménagement*, 1989.
- JADOT B., «La réglementation de l'évaluation des incidences sur l'environnement, spécialement au regard du décret de la Région wallonne du 11 septembre 1985», in: *Droit de l'environnement – développements récents*, vol. II, éd. L. LAVRYSEN, Story-Scientia, 1989.
- JAGMETTI R., in: *Commentaire de la Constitution*, ad art. 22 quater, 38.
- JHERING R. von, *L'Esprit du droit romain, l'évolution du droit* (selon la traduction de O. de MEULENAERE pour *Der Zweck im Recht*), 3e éd., Paris, 1886-1888.
- JHERING R. von, *La lutte pour le droit (Der Kampf ums Recht)*, Hildesheim/New York, 1970.

- JOMINI A., «La complexité du droit et les exigences de coordination», in: *Aménagement du territoire et protection de l'environnement: La simplification des procédures*, Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1995.
- KAGAN R., «Adversarial Legalism and American Government», *Journal of Policy Analysis and Management*, 1991.
- KEENY R.L., «Evaluation of proposed pumped storage sites», *Operations Research* 27, 1979.
- KEENEY R./RAÏFFA H., *Decision with multiple objectives: Preferences and value tradeoffs*, New York, 1976.
- KEENY R.L./ROBILLARD G.A., «Assessing and evaluating environmental impacts at proposed nuclear power plant sites», *Journal of Environmental Economics and Management* 4, 1977.
- KELLER B., «Die raumplanerische Verträglichkeitsprüfung», *ZBl* 89, 1989.
- KNAPP B., *Précis de droit administratif*, 4e éd., Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1991.
- KNAPP B., «Les procédures administratives complexes», *Pratique juridique actuelle*, 1992.
- KNOEPFEL P./BENNINGHOFF M., «PPP dans la politique de gestion des déchets», in: *Le partenariat public-privé*, J. RUEGG/S. DECOUTERE/N. METTAN (éd.), Lausanne, 1994.
- KNOEPFEL P./IMHOF R., *Les cycles écologiques et le principe de légalité. De la nécessité d'assouplir les liens de causalité*, Cahiers de l'IDHEAP n° 72, Lausanne, 1991.
- KNOEPFEL P./KISSLING-NAEF I., *The transformation of public policies through specialisation. Reflexion on the changing relationship between space and policy*, Cahiers de l'IDHEAP n° 109a, Lausanne, 1993.
- KÖLZ A., «Intertemporales Recht», *RDS*, 1983 II.
- KÖLZ A., «Die Vertretung des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsrechtspflege», *ZBl*, 1985.

- KÖLZ A./KELLER H., «Koordination umweltrelevanter Bewilligungsverfahren als Rechtsproblem», *DEP* 4, 1990.
- LADÉUR K.-H., «Abwägung – ein neues Rechtsparadigma?», *A.R.S.P.*, 1983.
- LAGASSE D., «L'évolution du contrôle des actes administratifs "discrétionnaires" par le Conseil d'Etat de 1971 à 1986», *adm. publ. trim.*, 1987.
- LALANDE A., *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, 1985.
- LARENZ K., *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 4e éd., Berlin, 1979; 6e éd., Berlin, 1991.
- LARGEAULT J., «Méthode», in: *Encyclopaedia Universalis*, 1990.
- LASCOURMES P., «Les contrats de branche et d'entreprise en matière de protection de l'environnement en France. Un exemple de droit négocié», in: *L'Etat propulsif*, C.-A. MORAND (éd.), Paris, 1991.
- LASCOURMES P., *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, 1994.
- LEBRUN A., *Mémento de l'environnement*, Kluwer, 1993-1994.
- LEIN J.K., «Expressing Environmental Risk Using Fuzzy Variables: A Preliminary Examination», *The environmental Professional* 14, 1992.
- LEMASURIER J., «Vers un nouveau principe général du droit? Le principe bilan-coût-avantages», in: *Mélanges Waline*, vol. II, Paris, 1974.
- LE MOIGNE J.-L., *La modélisation des systèmes complexes*, Paris, 1990.
- LE MOIGNE J.-L., «Sur l'épistémologie des sciences de la décision: la complexité», in: *Le constructivisme*, Paris, 1994.
- LE MOIGNE J.-L., «Sur la capacité de la raison à discerner rationalité substantive et rationalité procédurale», in: *Cahiers d'économie politique*, 1994.
- LENOBLE J., *Droit et communication*, Paris, 1994.
- LEVENTHAL H., «Environmental Decisionmaking and the Role of the Courts», *University of Pennsylvania Law Review*, 1974.

- LINIGER H.U./MARTENS C.P., «Die Umweltmanagement- und Auditverordnung der Europäischen Union: Analyse und Umsetzung in der Schweiz», *DEP*, 1994.
- LUBBERS J., «Federal Administrative Law Judges», *Administrative Law Review*, 1981.
- LUHMANN N., *Rechtssystem und Rechtsdogmatik*, Stuttgart, 1974.
- LUHMANN N., «Interesse und Interessenjurisprudenz im Spannungsfeld von Gesetzgebung und Rechtsprechung», *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte*, 1990, n° 1/2.
- MANFRINI P.-L., «Protection de l'environnement et libertés individuelles», *RDAF* 45, 1989.
- MARCHANT T., «PROMETHEE et GAIA in a Multi-Decision Maker Environment», Présentation à EURO XII / TIMS XXI, Helsinki, 29 juin (soumis pour publication à *Group Decision and Negotiation*), 1992.
- MARCHET J.-C./SISKOS J., *Aide à la décision en matière d'environnement: application au choix de tracé autoroutier*, Document du LAMSADE n° 23, 1979.
- MASHAW J., «Explaining Administrative Process: Normative, Positive, and Critical Stories of Legal Development», *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1990.
- MAYSTRE Y./PICTET J./SIMOS J., *Méthodes multicritères ELECTRE: description, conseils pratiques et cas d'application à la gestion environnementale*, Lausanne, 1994.
- McGARITY T., *The Internal Structure of EPA Rulemaking, Law and Contemporary Problems*, vol. 54, 1991.
- McGARITY T., «Some Thoughts on Deossifying the Rulemaking Process», *Duke Law Journal*, 1992.
- MEYER E., *Grundzüge einer systemorientierten Wertungsjurisprudenz*, Tübingen, 1984.
- MEYLAN J., «La coordination formelle», in: *Droit de l'environnement: mise en oeuvre et coordination*, C.-A. MORAND (éd.), Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1992.

- MLADINEO N./LOZIC I./STOSIC P./MLINARIC/RADICA T., «An evaluation of multicriteria analysis for DSS in public policy decision», *European Journal of Operational Research* 61, 1992.
- MOE T., «The Politics of Bureaucratic Structure», in: *Foundations of Administrative Law*, P. SCHUCK (éd.), New York, 1994.
- MONTGOLFIER J. de/NATALI J.-M., *Le patrimoine du futur: Approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*, Paris, 1987.
- MOOR P., *Droit administratif*, vol. I, 1re éd., Berne, 1988; 2e éd., Berne, 1994.
- MOOR P., *Droit administratif*, vol. II, Berne, 1991.
- MOOR P., *Droit administratif*, vol. III, Berne, 1992.
- MOOR P., «De la règle de droit comme instrument de gestion démocratique», *Revue européenne des sciences sociales* 31, 1993.
- MOOR P., «Définir l'intérêt public: une mission impossible?», in: *Le partenariat public-privé – Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, J. RUEGG/S. DECOUTERE/N. METTAN (éd.), Lausanne, 1994.
- MORAND C.-A., «La coordination matérielle: de la pesée des intérêts à l'écologisation du droit», *DEP* 5, 1991.
- MORAND C.-A., «La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en oeuvre du droit», in: *L'Etat propulsif*, C.-A. MORAND (éd.), Paris, 1991.
- MORAND C.-A., «La coordination matérielle des décisions: espoir ultime de systématisation du droit des politiques publiques», in: *Droit de l'environnement: mise en oeuvre et coordination*, C.-A. MORAND (éd.), Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1992.
- MORAND C.-A., «Vers un droit de l'environnement souple et flexible: le rôle et le fonctionnement des principes», in: *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Bruxelles, 1996.
- MORAND C.-A., «La fin des règles fixes», *Revue européenne des sciences sociales*, tome 34, 1996.

- MORAND C.-A., «Vers une méthodologie de la pesée des valeurs constitutionnelles», in: *De la Constitution: Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*, Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1996.
- MORIN E., *Introduction à la pensée complexe*, Paris, 1990.
- MOUSSEAU V., «Analyse et classification de la littérature traitant de l'importance relative des critères en aide multicritère à la décision», *RAIRO Recherche opérationnelle/Operations Research*, vol. 26 (4), 1992.
- MÜLLER G., «Interessenabwägung im Verwaltungsrecht», *ZBl* 73, 1972.
- MÜLLER G., «Bewältigung der Konflikte von Grundeigentums- und Bodenfunktionen durch Raumplanung», *RL7S*, 1991 I.
- MÜLLER J.P., in: *Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Einleitung zu den Grundrechten*.
- NICOLE Y., *L'étude d'impact dans le système fédéraliste suisse*, Lausanne, 1992.
- OFEFP, *Manuel de l'impact sur l'environnement*, Berne, 1990.
- OFEFP, *EIE et infrastructures routières. Guide pour l'établissement de rapports d'impact*, Berne, 1993.
- OST F., *Droit et intérêt*, vol. 2, *Entre droit et non-droit: l'intérêt*, Bruxelles, 1990.
- PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, 1995.
- PAWLOWSKI H.-M., *Einführung in die juristische Methodenlehre*, Heidelberg, 1986.
- PERELMANN C., *Logique juridique. Nouvelle rhétorique*, 2e éd., Paris, 1979.
- PERRITT H., «The Electronic Agency and the Traditional Paradigms of Administrative Law», *Administrative Law Review*, 1992.
- PICTET J., «Environmental Impact Assessment and Multicriteria Decision Aid», *EIA Newsletter* 8, 1993.

- PICTET J., *Méthodologie multicritère d'aide à la négociation environnementale. Application à l'étude d'impact sur l'environnement, à l'écobilan, à l'éco-audit et au bilan environnemental régional*, Lausanne, 1995.
- PIERCE R., «Two problems in administrative law: political polarity on the district of Columbia circuit and judicial deterrence of agency rulemaking», *Duke Law Journal*, 1987.
- PRIEUR M., «L'environnement et les études d'impact», *R.J.E.*, 1981.
- PROBST T., *Die Änderung der Rechtsprechung*, Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1993.
- QUIRK P., *Industrial Influence in Federal Regulatory Agencies*, Princeton, 1981.
- RABIN R., «Federal Regulation in Historical Perspective», *Stanford Law Review*, 1986.
- RAUSCH H., *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, Zurich, 1989.
- REICH R., «Public Administration and Public Deliberation: An Interpretative Essay», *Yale Law Journal*, 1985.
- RENN O./WEBLER T., «Der kooperative Diskurs: Theorie und praktische Erfahrungen mit einem Deponieprojekt im Kanton Aargau», in: P. KNOEPFEL (éd.), *Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung*, Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1995.
- REY M., «Processus de décision mis en place pour l'implantation d'une installation de stockage pour déchets stabilisés», in: *La négociation, son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, J. RUEGG/N. METTAN/L. VODOZ (éd.), Lausanne, 1992.
- RHINOW R.A., *Rechtsetzung und Methodik*, Bâle/Stuttgart, 1979.
- RHINOW R.A., «Vom Ermessen im Verwaltungsrecht: eine Einladung zum Nach- und Umdenken», *Recht*, 1983.
- RICHLI P., «Öffentlichrechtliche Probleme bei der Erfüllung von staatlichen Aufgaben mit Informationsmitteln», *RDS*, 1990 I.

- RICHLI P., «Possibilités de négociation en droit public suisse», in: *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, J. RUEGG/N. METTAN/L. VODOZ (éd.), Lausanne, 1992.
- RICHLI P., «Zu den Gründen, Möglichkeiten und Grenzen für Verhandlungselemente im öffentlichen Recht», *ZBl*, 1991.
- RIVA E., *Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht*, Berne, 1980
- ROBINSON B., *Administrative Law*, Boston, 1991.
- ROBINSON G. et alia, *The Administrative Process*, Saint-Paul, 1993.
- ROY B., *Méthodologie multicritère d'aide à la décision*, Paris, 1985.
- ROY B., «Des critères multiples en recherche opérationnelle: Pourquoi?», in: *Operational Research '87*, RAND G.K. (ed.), 1988.
- ROY B./BOUYSSOU D., *Méthodologie multicritère d'aide à la décision: Méthodes et cas*, Paris, 1993.
- RUEGG J./METTAN N./VODOZ L., *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne, 1992.
- SAATY T.L., *The Analytic Hierarchy Process: planning, priority setting, resource allocation*, New York/St Louis, 1980.
- SADELEER N. de, «Le rôle des principes dans le droit de l'environnement», in: *Conséquences de l'introduction des perspectives écologiques au droit: analyse comparative et prospective du statut juridique de l'environnement*, Bruxelles, 1994.
- SADELEER N. de/SAMBON J., «L'évaluation des incidences sur l'environnement: comparaison entre les réglementations régionales bruxelloise et wallonne», *Mouv. comm.*, 1993.
- SALADIN P., in: *Commentaire de la Constitution*, ad art. 3, 64, 65.
- SALMON J., *Le Conseil d'Etat*, t. 1, Bruxelles, 1994.
- SCHÄRLIG A., *Où construire l'usine?*, Paris, 1973.
- SCHÄRLIG A., *Panorama de la décision à critères multiples*, Genève, 1982.

- SCHÄRLIG A., *Décider sur plusieurs critères: panorama de l'aide à la décision multicritère*, Lausanne, 1985.
- SCHLETTE V., *Die Verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Ermessensakte in Frankreich*, Baden-Baden, 1991.
- SCHLINK B., *Abwägung im Verfassungsrecht*, Berlin, 1976.
- SCHWARTZ B., *Administrative Law*, Boston, 1991.
- SHAPIRO M., *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*, Athènes/Londres, 1988.
- SHAPIRO S./LEVY R., «Heightened scrutiny of the fourth branch: Separation of Powers and the Requirement of Adequate Reasons for Agency Decisions», *Duke Law Journal*, 1987.
- SHEP MELNICK R., «Administrative Law and Bureaucratic Reality», *Administrative Law Review*, 1992.
- SIMON H.-A., *Models of bounded Rationality*, vol. 2, Cambridge, Mass., 1982.
- SIMON H.-A., *Administrative Behavior. A Study of Decision – Making Processes in Administrative Organizations*, 3e éd., New York, 1976.
- SIMOS J., *Evaluer l'impact sur l'environnement: Une approche originale par l'analyse multicritère et la négociation*, Lausanne, 1990.
- SISKOS J./ASSIMAKOPOULOS N., «Multicriteria highway planning: A case study», *Mathematical and Computer Modelling* 12, 1989.
- STEWART R., «The Reformation of American Administrative Law», in: *Foundations of Administrative Law*, P. SCHUCK (éd.), New York, 1994.
- STRAUSS P., *An introduction to Administrative Justice in the United States*, Durham, 1989.
- STRITTMATTER P./GUGGER M., *Die Ziele und Grundsätze der Raumplanung*, Berne, 1987.
- STRÜCK G., «Interessenabwägung als Rechtsmethode», in: *Dogmatik und Methode, Festschrift für Josef Esser zum 65. Geburtstag*, Kronberg/Ts, 1975.
- SUNSTEIN C., «Constitutionalism after the New Deal», *Harvard Law Review*, 1986.

- SUNSTEIN C., «Factions, self-interest, and the APA: four lessons since 1946», *Virginia Law Review*, 1986.
- SUSSKIND L.E./BABBITT E.F./SEGAL P.N., «When administrative dispute resolution (ADR) becomes the law: A review of federal practise», *Negotiation Journal* 9 (1), 1993.
- TANQUEREL T., *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Lausanne, 1988.
- TANQUEREL T./ZIMMERMANN R., «Les recours», in: *Droit de l'environnement: mise en oeuvre et coordination*, C.-A. MORAND (éd.), Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1992.
- TEUBNER G., *Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation*, Diegem/Paris, 1994.
- TEUBNER G., *Le droit, un système autopoïétique*, Paris, 1993.
- UNTERMAIER J., «De la compensation, comme principe général du droit et de l'implantation de télésièges en site classé», *R.J.E.*, 1986.
- UNTERMAIER J., «La compensation dans la protection de l'espace», in: *La règle et l'urbanisme, Colloque de l'Association des études foncières*, Paris, 1987.
- VERKUIL P., «The Purpose and Limits of Independent Agencies», *Duke Law Review*, 1988.
- VINCKE P., *L'aide multicritère à la décision*, Bruxelles/Paris, 1989.
- VINCKE P., «La rigueur scientifique est-elle possible dans l'approche multicritère des problèmes d'environnement?», exposé prononcé pour les vingt ans de l'Institut de génie de l'environnement, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, 19 mai 1992.
- VODOZ L., «Enjeux et limites du recours à la négociation», in: *La négociation, son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, J. RUEGG/N. METTAN/L. VODOZ (éd.), Lausanne, 1992.
- WEBER-DÜRLER B., *Vertrauensschutz im öffentlichen Recht*, Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1983.

- WEHRAN K., «Neoclassical Revival in Administrative Law», *Administrative Law Review*, 1992.
- WEIDNER H., *La médiation en tant qu'instrument politique permettant de résoudre les conflits sur l'environnement*, Cahiers de l'IDHEAP n° 117, Lausanne, 1993.
- WILSON J., «Bureaucracy», in: *Foundations of Administrative Law*, P. SCHUCK (éd.), New York, 1994.
- WINERFELD D. von, «Value Tree Analysis: An Introduction and an Application to Offshore Oil Drilling», in: *Insuring and Managing Hazardous Risks: From Seveso to Bhopal and Beyond*, P.R. KLEINDORFER/H.C. KUNREUTHER (éd.), Berlin, 1987.
- WRIGHT R., «Why not Administrative Grand Juries?», *Administrative Law Review*, 1992.
- WULLSCHLEGEL S., «Interessenabwägung im Umweltrecht», *DEP* 9, 1995.
- ZIPPELIUS R., *Einführung in die juristische Methodenlehre*, 3e éd., Munich, 1980.
- ZUPPINGER U., «Vers un nouveau type de règlement du plan d'affectation communal», in: *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, J. RUEGG/N. METTAN/L. VODOZ (éd.), Lausanne, 1992.