

BGE 103 IA 329 vom 23. März 1977

Bundesgericht (BGE), 1977-03-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_103 IA 329

FR: BGE 103 IA 329 du 23 mars 1977

IT: BGE 103 IA 329 del 23 marzo 1977

Regeste

Regeste Kompetenzkonflikt zwischen eidgenössischen und kantonalen Behörden, Art. 83 lit. a OG; Art. 24bis, quater und quinquies BV; Art. 4 und Art. 7 AtG; Bau eines Atomkraftwerkes. Kompetenzkonflikt gemäss Art. 83 lit. a OG (E. 2). Die von der zuständigen Bundesbehörde erteilte Bewilligung betreffend Standort eines Atomkraftwerkes erlaubt dem Bewilligungsempfänger nicht, die Atomanlage an dem für den Bau bestimmten Ort zu erstellen, ohne Rücksicht zu nehmen auf die kantonale und kommunale Zoneneinteilung. Im Hinblick auf das Kernkraftwerk Verbois muss der Kanton Genf eine Umzonung (von Landwirtschafts- in Industriezone) vornehmen (E. 3 bis E. 6). Ist die Kompetenz des Kantons in dieser Hinsicht beschränkt? Frage offen gelassen (E. 7). Der Kanton hat sich auch über die Konzession oder Bewilligung für die Benützung der öffentlichen Gewässer zur Kühlung des Kernkraftwerkes auszusprechen (E. 8).

Erwägungen

E. 1

(Procédure.)

E. 2

a) Le conflit de compétence visé par l'art. 83 lettre a OJ est un désaccord entre la Confédération et un ou plusieurs cantons au sujet de l'étendue de leurs attributions. Il a pour objet la délimitation des souverainetés fédérale d'une part, cantonale d'autre part (ATF 81 I 39 et les arrêts cités; FAVRE, op.cit., p. 107/108; AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Nos 1620 ss, vol. II, p. 580 ss). Il peut toucher à la législation ou à l'application de la loi. En règle générale, la contestation doit porter sur un acte posé par le pouvoir, non sur un simple projet (FAVRE, op.cit., p. 108; BURCKHARDT, Kommentar zur Bundesverfassung, 3e éd., p. 776; FLEINER-GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, p. 876). La doctrine admet toutefois que la réclamation puisse être déposée alors que l'acte contesté n'est qu'envisagé (cf. notamment BIRCHMEIER, op.cit., p. 285). Le Tribunal fédéral a d'ailleurs jugé que la Confédération pouvait agir par la voie de la réclamation lorsqu'un canton entreprend une procédure législative dans un domaine sur lequel l'autorité fédérale revendique sa compétence (ATF 65 I 114 consid. 1). De même, la lettre adressée par le Conseil fédéral au mandataire d'un canton et par laquelle cette autorité se reconnaît le pouvoir d'accorder une concession en vertu des art. 6 et 38 LUFH renferme une décision positive de l'autorité fédérale sur la question de compétence (ATF 78 I 24). La condition d'un conflit actuel et concret de compétence peut ainsi être remplie lors de l'introduction d'une procédure conduisant à l'adoption d'une règle de droit ou à celle d'une décision d'application de la loi. Il convient à cet égard de se prononcer en tenant compte des circonstances du cas. b) En l'espèce, la réclamation de droit public a pour objet un conflit de compétence actuel et concret. Dans son préavis du 13 février 1974 relatif

à la demande d'approbation de site pour l'implantation d'une centrale nucléaire à Verbois, le Conseil d'Etat genevois avait demandé que cette autorisation réserve la compétence des autorités cantonales de procéder au déclassement des terrains et à l'octroi de la concession d'eau. Le DFTCE n'a satisfait que très partiellement à cette requête. L'autorisation délivrée le BGE 103 Ia 329 S. 334

E. 7

En déniait au canton de Genève le droit de procéder au déclassement des terrains destinés à la construction de la centrale nucléaire de Verbois, l'autorité fédérale a empiété sur les attributions du canton. La réclamation de droit public formée par le Conseil d'Etat genevois doit ainsi être admise sur ce point. Dans ces conditions, le Tribunal fédéral peut laisser indécis la question de savoir si la compétence du canton de procéder au déclassement des terrains ne peut s'exercer que dans certaines limites, opinion que défendent la doctrine et le Département fédéral de justice et police (DFJP). FISCHER admet qu'il incombe aux autorités cantonales de procéder au classement en zone industrielle des fonds destinés à la construction d'une centrale nucléaire. Il n'exclut pas que le canton puisse affecter les terrains en cause à une autre zone (zone d'habitation ou zone non constructible, par exemple), mais il considère qu'une telle décision serait inadmissible si elle avait pour seul but d'empêcher la construction de l'installation atomique. L'affectation à une zone autre qu'industrielle serait en revanche compatible avec le droit fédéral si elle se fondait sur de sérieux motifs d'aménagement du territoire (op. cit., p. 96/97). HANS HUBER relève que la question des rapports entre la procédure fédérale d'autorisation et la réglementation cantonale concernant l'aménagement du territoire est quelque peu épineuse. Il souligne qu'en pratique, l'entreprise requérante ne portera pas son choix sur des terrains sis dans une zone d'habitation, mais qu'elle s'efforcera de trouver un site situé en zone industrielle. A son avis, l'autorité fédérale peut accorder l'autorisation de site même si les terrains BGE 103 Ia 329 S. 347 concernés sont situés en zone agricole. Cet auteur considère en effet que les dispositions de droit cantonal et communal sur l'affectation du territoire en différentes zones ne sont pas nécessairement déterminantes et fait valoir à ce propos deux arguments. D'une part, la réalisation des buts visés par le droit fédéral et l'exécution de la procédure fédérale d'autorisation ne doivent pas être mises en échec par des décisions prises par les autorités cantonales, dans le cadre de leur compétence. Par ailleurs, l'affectation d'une partie du territoire à la zone agricole a souvent un caractère provisoire, cette zone pouvant comprendre des terrains dont la vocation agricole n'est pas évidente (Die Bewilligung von Kernkraftwerken, in Neue Zürcher Zeitung, édition du matin du 4 juillet 1973, No 303, p. 23). Cet auteur ne tranche cependant pas clairement la question de la répartition des compétences entre Confédération et cantons. On doit certes admettre que l'autorité fédérale peut accorder l'autorisation de site même si les terrains intéressés sont situés dans une zone agricole. Mais cela ne signifie pas que l'octroi de l'autorisation permet à l'entreprise bénéficiaire de construire la centrale nucléaire, alors même que le canton refuse de procéder au déclassement des terrains. Dans ses observations sur la réclamation, le Conseil fédéral a rapporté l'opinion défendue par le DFJP. Ce département soutenait en l'espèce que le DFTCE avait empiété sur les attributions du canton en niant que ce dernier soit en droit de procéder au déclassement des terrains de Verbois; mais il relevait "que le refus de déclassement devrait être considéré comme inacceptable s'il intervenait dans le seul but d'empêcher la réalisation du projet, alors que rien ne s'opposerait en principe, du point de vue de l'aménagement du territoire, à ce déclassement. Ce n'est que pour des motifs impératifs touchant directement à l'aménagement du territoire que le canton pourrait refuser

d'y procéder. La requérante aurait alors la possibilité de déférer ce refus - ou le refus qui en découlerait d'autoriser la construction de la centrale - au Tribunal fédéral, en invoquant la violation de l' art. 4 Cst. ou d'autres droits constitutionnels, ces griefs se confondant, en l'espèce et finalement, avec celui tiré de la force dérogatoire du droit fédéral. Une entreprise approuvée par la Confédération ne saurait en effet être rendue illusoire par une application arbitraire du droit cantonal ou communal en vigueur." BGE 103 Ia 329 S. 348 Les arguments développés par la doctrine et repris par le DFJP ne manquent pas de poids. Les questions soulevées présentent une certaine analogie avec celles que le Tribunal fédéral a examinées dans l'arrêt du 21 janvier 1976 en la cause Magasins Zum Globus et consorts (ATF 102 Ia 107 ss). Elles n'ont cependant pas à être tranchées en l'espèce. La réclamation de droit public doit en effet être admise, que la compétence du canton soit ou non limitée.

E. 8

La centrale nucléaire de Verbois doit utiliser l'eau du Rhône comme agent de refroidissement. Aux termes de l'art. 2 de la loi genevoise sur les eaux, du 5 juillet 1961, le Rhône fait partie du domaine public cantonal. Toute utilisation des eaux publiques, qui excède l'usage commun, est subordonnée à autorisation, permission ou concession. Selon l'art. 46 de la loi précitée, l'utilisation des eaux publiques pour le chauffage ou la réfrigération, quelle que soit sa durée, est soumise à une permission du Conseil d'Etat. Ce dernier observe cependant, dans sa réclamation de droit public, qu'une telle permission a un caractère précaire et que l'utilisation des eaux du Rhône par la centrale nucléaire de Verbois devrait faire l'objet d'une concession accordée soit par le Conseil d'Etat soit par le Grand Conseil (art. 18 de la loi sur le domaine public, du 24 juin 1961). La société EOS conteste le bien-fondé de cette interprétation du droit cantonal. Il n'y a cependant pas lieu de se prononcer sur ce point, car il est en tout cas admis que l'entreprise doit obtenir des autorités compétentes genevoises le droit d'utiliser l'eau du Rhône. Le DFTCE a accordé l'autorisation de site "sous réserve des modalités de la concession à octroyer par le canton de Genève pour le prélèvement et la restitution de l'eau de refroidissement et utilisée à d'autres fins". Il considère ainsi que le canton de Genève doit accorder la concession. Dans un avis adressé le 15 août 1974 au DFJP, il avait souligné que la concession d'utilisation des eaux n'était pas visée par l'art. 4 al. 3 LUA, car il s'agissait non pas d'une mesure de police, mais d'un acte relevant de la souveraineté du canton (ou des communes) sur les eaux publiques. On doit certes souscrire à cette opinion. Mais on ne saurait en conclure qu'il n'est pas dans la compétence des autorités cantonales d'accorder le droit d'utiliser les eaux publiques cantonales. Si le législateur BGE 103 Ia 329 S. 349 entendait donner à l'autorité fédérale le droit de porter atteinte au domaine public cantonal ou communal, il aurait dû le faire expressément. On peut d'ailleurs se demander si le législateur aurait été en droit de limiter la compétence des cantons en matière d'utilisation des eaux publiques. Certes, selon l' art. 24bis al. 1 Cst. , la Confédération peut, pour assurer l'utilisation rationnelle et la protection des ressources en eau, édicter des principes répondant à l'intérêt général "sur l'utilisation des eaux pour la production d'énergie et pour le refroidissement". L' art. 24bis al. 3 Cst. précise toutefois que "sous réserve des droits privés, il appartient aux cantons ou aux titulaires que désigne la législation cantonale de disposer des ressources en eau et de percevoir des redevances pour leur utilisation". Des exceptions à ce principe ne sont prévues que si l'octroi ou l'exercice du droit d'eau touche les rapports intercantonaux ou internationaux (art. 24bis al. 4 Cst. ; cf. ISLER, Die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Wasserkraftausnutzung, thèse Zurich 1935, p. 22 ss). Il paraît ainsi douteux qu'une loi fédérale puisse limiter les attributions des cantons en matière

d'utilisation des eaux publiques. Quoi qu'il en soit, il serait en tout cas nécessaire que cette loi soit explicite sur ce point. Or, la LUA ne contient à cet égard aucune disposition. D'ailleurs, il ne suffirait pas d'admettre que la LUA donne à l'autorité fédérale le droit de décider de l'utilisation d'une eau publique cantonale pour l'exploitation d'une centrale nucléaire. Il faudrait encore que l'examen par l'autorité fédérale des questions liées à un tel usage soit si étendu qu'il exclue toute décision cantonale refusant la concession ou la permission. Tel n'est pas le cas. Certes, l'autorité fédérale s'est prononcée en l'espèce sur les effets thermiques de l'utilisation du Rhône pour le refroidissement de la centrale. Elle paraît également avoir tenu compte des exigences de la protection de la faune et de la flore. Mais ce ne sont pas là les seules questions susceptibles de se poser. Dans sa réclamation de droit public, le Conseil d'Etat genevois relève que l'autorité cantonale compétente devra décider de l'octroi de la concession au regard de la garantie des droits concédés aux Services industriels de Genève pour l'utilisation de la force hydraulique du Rhône. Or l'examen de l'autorité fédérale n'a certainement BGE 103 Ia 329 S. 350 pas porté sur ce point. A l'avis du Conseil d'Etat genevois, il conviendra également de tenir compte de "l'utilisation idéale de la capacité d'absorption thermique des eaux du Rhône entre les différents utilisateurs actuels et potentiels". On ne saurait soutenir que la centrale nucléaire bénéficie, en cette matière, d'un droit de priorité. Ainsi, il n'est nullement exclu que de sérieux motifs puissent justifier le refus, par l'autorité cantonale compétente, de la concession ou de la permission d'utilisation des eaux du Rhône pour le refroidissement de la centrale nucléaire. Dans ces conditions, il convient d'admettre que le DFTCE a empiété sur les attributions du canton de Genève en ne réservant que les modalités de la concession à octroyer. La réclamation de droit public doit donc être admise sur ce point également. Dispositiv

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.