

BGE 40 I 530

Bundesgericht (BGE), 1914-12-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_40_I_530

FR: ATF 40 I 530

IT: DTF 40 I 530

Volltext

530 Staatsrecht. VI. KOMPETENZKONFLIKTE ZWISCHEN BUND UND KANTONEN
CONFLITS DE COMPETENCE ENTRE LA CONFEDERATION ET UN CANTON 62.
Arret du 3 decembre 1914 dans la cause Conseil d'Etat du Valais, Communes de Salvan, Vernayaz et Finhaut contre Conseil federal suisse. Conflit de competence entre la Confederation et un Canton au sujet du droit d'octroyer une concession hydraulique. Etendue de la competence du TF. Caractere international des cours d'eau en question; definition de cette notion. Compétence du Conseil federal. A. - La Barberine prend sa source sur le territoire de la commune de Salvan; elle traverse le territoire de la commune de Finhaut et, a quelques centaines de metres en aval du pont de l'Isle, elle se jette dans l'Eau Noire, qui vient de France. L'Eau Noire quitte le territoire francais au pont de l'Isle et, apres un certain parcours sur le territoire de la commune de Finhaut, elle se reunit au Trient. Aux termes de la convention conclue le 10 juin 1891 entre la Suisse et la France, relative a la delimitation de la frontiere entre le mont Dolent et le lac Lemman, la frontiere franco-suisse, depuis le pont de l'Isle, est delimitée de la facon suivante. (Rec. des LF 19 p. 426.) «A partir de la borne n° 12 (au pont de l'Isle), la frontiere remonte la rive gauche de l'Eau Noire, jusqu'au confluent de la Barberine avec cette riviere. A ce confluent, la limite traverse le lit de la Barberine. Elle remonte ensuite la rive droite de ce torrent jusqu'au lieu dit Pierre Blanche, c'est-a-dire jusqu'au point ou la Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen. Nu C2. 531 Barberine, apres avoir coule sur le haut plateau d'Emosson, entre dans l'Etat du Valais. Enfin, le 9 juillet 1913, le Conseil federal a decide ce qui suit au Conseil d'Etat du Valais : «Par office du 13 mai 1913, l'Honorable Departement de l'Interieur a attire votre attention sur le fait que seule la Confederation a le droit d'octroyer l'usage des forces hydrauliques de la Barberine et de l'Eau Noire, ces cours d'eau formant, selon l'art. 24 bis de la Constitution federale, la frontiere du pays. » Apres avoir fait etudier a l'occasion de cette question par nos Departements de l'Interieur et de Justice et Police, nous sommes amenes a vous confirmer que seule la Confederation a le droit d'octroyer la concession des forces hydrauliques de la Barberine. » D'apres la convention entre la Suisse et la France du 10 juillet 1891, la Barberine est un cours d'eau international. En effet, la frontiere, a partir de la borne n° 12, du pont de l'Isle sur l'Eau Noire, remonte la rive gauche de l'Eau Noire jusqu'au confluent de la Barberine avec cette riviere. A ce confluent, la limite traverse le lit de la Barberine. Ce cours d'eau coule donc en ce lieu sur le territoire suisse, en resume, ce qui suit : Pour justifier sa pretention d'octroyer l'usage des forces hydrauliques de la Barberine (c'est ce cours d'eau seul, a l'exclusion de l'Eau Noire, qui fait l'objet de la decision du 9 juillet 1913), le Conseil federal invoque l'art. 24 bis, al. 4 CF. Cette disposition est applicable lorsque les eaux constituent la propriete commune de deux pays; elle ne rest pas applicable lorsque le cours d'eau est situe tout entier sur le territoire suisse. Or, dans tout son parcours, la Barberine coule sur territoire suisse. Si meme, autrefois, elle formait un meandre entre les bornes 13 et 14 - ce qui est conteste - aujourd'hui ce meandre

n'existe plus, et la Barberine ne coupe plus la ligne droite qui forme la frontière entre ces bornes. Quant au fait que la Barberine se jette dans l'Eau Noire française, l'Eau Noire n'étant à aucun titre rivière formant la frontière du pays et les concessions sur les deux rivières étant distinctes. Quant à la compétence du Tribunal fédéral, elle résulte de l'art. 113 CF et de l'art 175 OJF. Au fond, il n'est pas exact que l'utilisation de la Barberine seule - telle qu'elle est projetée par la Société d'Electro-chimie - soit irrationnelle. Le Conseil d'Etat invoque à ce point de vue un rapport fait par M. Michaud qui, après avoir examiné deux variantes (exploitation en une section ou en deux sections), arrive à la conclusion que « au point de vue de la quantité de force motrice, la variante la plus légère est supérieure. mais au point de vue du coût de la construction c'est l'inverse, ainsi qu'au point de vue de la commodité de l'exploitation, et que « l'écart en faveur de l'un ou de l'autre des deux projets ne sera pas considérable ». Cela étant, il reste à rechercher si la Barberine forme frontière; tel n'est pas le cas, car en fixant la frontière sur la berge, en opposition au cours d'eau, la France a abandonné tout droit à la rivière; la question du meandre, qui n'existe plus, est sans intérêt, et enfin la proximité de la frontière et l'influence que l'utilisation de la Barberine pourrait exercer sur le régime des eaux françaises en aval sont des circonstances qui, aux termes de l'art 24 bis, al 4 CF, n'entraînent pas la compétence du Conseil fédéral. F. - En réplique, le Conseil fédéral maintient sur tous les points son argumentation résumée ci-dessus. Se plaçant dans l'hypothèse où l'on attribuerait un caractère international au projet des CFF et un caractère national au projet de la Société d'Electro-chimie, il expose que, dans un cas pareil, il appartient au Tribunal fédéral seul de décider lequel des deux doit être pris en considération : s'il se prononce en faveur du projet de caractère international, il aura à statuer sur la concession de ce projet; si la concession n'était pas octroyée dans la suite, le canton reprendrait sa compétence pour accorder l'autre. Par conséquent, même si la Société d'Electro-chimie était vraiment tenue par les concessions d'établir deux usines distinctes, c'est néanmoins toute la section de la Barberine, jusqu'au confluent de l'Eau Noire avec le Trient, qui serait actuellement en question, parce que le canton du Valais ne peut pas décider que le projet national sera exécuté sans décider que le projet international ne le sera pas. G. -- Une délégation du Tribunal fédéral a procédé, le 22 juillet 1914, à une inspection locale, en présence des représentants des parties, statuant sur ces faits et considérant en droit: 1. - On se trouve en présence d'un cas typique de conflit de compétence: le canton du Valais revendique le droit d'accorder la concession des forces motrices de la Barberine, la Confédération soutient que c'est à elle seule que ce droit appartient. Les deux souverainetés, cantonale et fédérale, se dressent ainsi l'une en face de l'autre et en vertu de l'art. 113 CF et de l'art. 175 OJF, le Tribunal fédéral doit trancher ce conflit. Le Conseil fédéral lui demande cependant de ne pas entrer en matière, parce que, les questions de compétence et de fond étant mêlées, il ne pourrait résoudre la question de compétence qu'en statuant, au moins implicitement, sur le fond de la cause, ce qui ne rentre pas dans ses attributions. Mais cette argumentation ne saurait être admise; les questions de compétence et de fond sont, en l'espèce, bien distinctes; la question de compétence est de savoir si c'est le canton du Valais ou si c'est la Confédération qui a le droit d'accorder la concession; la question de fond est de savoir quel usage l'autorité déclarée compétente fera de ce droit, si et à qui elle accordera la concession; cette question est complètement indépendante de la première, et, en tranchant dans un sens ou dans l'autre le conflit de

competence, le Tribunal federal ne la prejuger nullement. Le Conseil federal parait croire que le Tribunal federal doit se borner a rechercher s'il invoque une disposition instituant bien la competence de l'autorite federale, mais qu'il n'a pas a examiner si, en l'espece, les conditions d'application de cette disposition sont realisees ; le Conseil federal, se fondant sur l'art. 24 bis, al. 4 CF, pour que le conflit de competence doit etre tranche en sa faveur, il suffirait donc de constater que cet article confere a la Confederation le droit d'octroyer des concessions dans certains cas determines. Il est possible que ce systeme restrictif de la competence du Tribunal federal trouve un point d'appui dans un arret ancien (RO 5 p. 520 et suiv.) cite par le Conseil federal; mais il est contraire a la jurisprudence actuelle du Tribunal federal (RO 22 p. 942 et suiv., 29 I p. 311 et suiv.) et il meconnaît le rôle attribue a cette autorite par la Constitution federale et par la loi d'organisation judiciaire: les pouvoirs qu'elles lui conferent seraient absolument illusoire s'il ne lui etait pas permis d'interpreter les normes de competence invoquees et de rechercher si, dans le cas concret qui lui est soumis la disposition instituant la competence de la Confederation trouve son application. En lui refusant cette faculte, on aboutit en fait a reconnaître au Conseil federal le droit de determiner lui-meme souverainement sa competence : telle n'a certainement pas ete l'intention du constituant et du legislateur, qui ont voulu, au contraire, que le Tribunal federal juge des conflits entre la Confederation et les cantons (v. dans ce sens BURCKHARDT, Commentaire, p. 789 et suiv.). En l'espece, il doit par consequent entrer en matiere sur la demande formulee par le Conseil d'Etat du Valais et decider si les requis aux quels l'art. 24 bis al. 4 CF subordonne la competence du Conseil federal, sont reunis. AS 4n I - 1914 35 540 Staatsrecht. 2. - Dans sa decision communiquee au Conseil d'Etat du Valais, le 9 juillet 1913, et qui a donne naissance au present conflit, le Conseil federal a revendique pour lui le droit d'octroyer la concession pour l'utilisation des forces motrices de la Barberine. Les conclusions prises devant le Tribunal federal par l'Etat du Valais se referent a cette decision et tendent a ce qu'il soit prononce que «le droit d'octroyer la concession du cours d'eau de la Barberine appartient au canton du Valais. & A s'en tenir strictement aux termes de la decision federale et des conclusions cantonales, on pourrait admettre que seule la Barberine est en cause et que le Tribunal federal n'a pas a s'occuper de la question de competence relativement a l'Eau Noire. Cependant, on doit observer qu'en ce qui concerne ce dernier cours d'eau egalement, le Conseil federal a, des le debut, affirme sa competence (v. lettre du Departement federal de l'Interieur, du 13 mai 1913), que dans sa reponse il a maintenu ce point de vue et que dans sa duplique il a declare expressément que «le Conseil federal s'oppose aussi a la concession de l'Eau Noire, dans la mesure ou l'Eau Noire est mise a contribution par la derivation des eaux de la Barberine» et que «la competence qui fait l'objet du present litige est celle de concéder les forces motrices du parcours international de la source de la Barberine, jusqu'au confluent de l'Eau Noire avec le Trient. Ainsi donc, tandis que le Conseil d'Etat du Valais souleve les questions de l'Eau Noire et de la Barberine, le Conseil federal les reunit: il n'entend pas disposer de l'Eau Noire independamment de la Barberine, mais d'autre part il se regarde comme competent pour statuer sur l'utilisation de la Barberine conformement au projet des CFF, d'apres lesquelles eaux de la Barberine ne sont rendues a l'Eau Noire qu'au confluent de cette riviere avec le Trient, et sont ainsi soustraites a l'Eau Noire sur tout le parcours entre l'embouchure de Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen. N° 62. M1 la Barberine et le point de reunion avec le Trient; le Conseil federal s'oppose, par consequent, a une concession qui serait donnee par le canton sur une partie de ce parcours de l'Eau Noire puisque, sur tout ce parcours, l'Eau Noire est mise a contribution par le mode de

derivation de la Barberine. qu'il s'estime seul competent pour autoriser. C'est sur le conflit, de compétence ainsi précise que le Tribunal federal doit statuer : en effet, bien que le Conseil d'Etat du Valais n'ait mentionné que la Barberine, et n'entende par là que la section comprise entre la source et le confluent avec l'Eau Noire, le Tribunal federal ne saurait se prononcer sur ces conclusions en négligeant le point de vue opposé du Conseil federal, et sans rechercher s'il est juste; appelé à résoudre un conflit de compétence, il doit naturellement tenir compte, dans toute leur étendue, des prétentions respectives qui constituent l'objet du conflit et le fait que les prétentions du Conseil federal n'ont pas été énoncées sous forme de conclusions proprement dites, ne s'oppose évidemment pas à ce qu'il les prenne en considération pour statuer sur les conclusions de la partie adverse.

3. - Le Conseil federal fait dériver sa compétence de l'art. 24 bis, al. 4 CF, qui, après avoir disposé qu'il appartient à la Confédération d'octroyer les concessions sur les sections de cours d'eau relevant de la souveraineté de plusieurs cantons, ajoute que « il lui appartient également de le faire, après avoir entendu les cantons intéressés. lorsqu'il s'agit de cours d'eau formant la frontière du pays ». Au point de vue du texte, il y a lieu de faire les deux observations suivantes: a) Le terme « cours d'eau » est une traduction incomplète et partant inexacte du terme « Gewässerschnitt » qui est employé dans le texte allemand, et qui signifie (les sections de cours d'eau). Cette erreur de traduction a été signalée au cours des débats de l'Assemblée fédérale 542 Staatsrecht. (v. Bulletin stenographique, Conseil des Etats, 1907 p. 565 col. 2) et elle a été rectifiée dans la première phrase de l'alinéa (relative aux sections intercantionales); c'est évidemment par pure inadvertance qu'elle n'a pas été rectifiée dans la deuxième phrase (relative aux sections internationales). b) Dans les projets qui ont fait l'objet des délibérations de l'Assemblée fédérale, il existait une autre divergence encore entre les textes allemand et français : le texte allemand parlait des sections de cours d'eau touchant la frontière du pays « { die die Landesgrenze berühren } », tandis que l'expression du texte actuel « cours d'eau formant la frontière du pays » (l'accorder ou de refuser celle des concessions dont l'octroi rentre en entier dans ses attributions. S'il l'accorde, est donné le caractère international de la section sur laquelle la concession est octroyée, il ne reste plus de place pour la compétence cantonale; s'il la refuse, le canton reprendrait sa compétence pour concéder l'autre projet, dans la mesure où cette concession rentre dans ses attributions. Cette réserve de la compétence éventuelle de l'autorité cantonale est faite expressément par le Conseil federal dans la Duplique (p. 9 lignes 11 à 13). En l'espèce, du moment qu'un des projets, tout au moins, tend à utiliser les forces hydrauliques en une seule section et que cette section revêt un caractère international au sens de l'art. 24 bis al. 4, il appartient au Conseil federal d'octroyer la concession demandée, ce qui exclut le droit du canton. Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kanton II. N° 62. Mt ton du Valais d'accorder une concession sur la partie de cette section qui, considérée isolément, aurait pu être soumise à sa compétence.

6. - Le conflit de compétence étant ainsi tranché en faveur du Conseil fédéral, il convient de rappeler que les intérêts du canton du Valais (soit des communes qui, d'après la législation valaisanne, sont propriétaires des cours d'eau) ne sont pas pour autant sacrifiés, comme le Conseil d'Etat paraît le craindre. Dans les cas prévus à l'art. 24 bis al. 4, l'autorité fédérale est substituée à l'autorité cantonale pour l'octroi des concessions; mais cette substitution de pouvoirs, commandée par le caractère intercantonal ou international des questions qui peuvent se poser, n'implique nullement que l'autorité fédérale puisse faire abstraction des intérêts cantonaux engagés : en pareil cas, le Conseil federal agit en quelque sorte comme représentant des cantons, soit dans leurs rapports entre eux, soit dans les relations avec

l'étranger (v. Bulletin stenographique, Conseil national, 1907 p. 700 col. 1, p. 732 col. 2; cf. BURCKHARDT, Commentaire. p. 209); à ce titre, il doit, d'après le texte même de la disposition constitutionnelle, prendre leur avis, et il est tenu de sauvegarder leurs intérêts. Aussi bien, lors de la conférence tenue à Berne, le 11 août 1913, le délégué du Conseil fédéral a-t-il formellement déclaré (procès-verbal, p. 2 in fine) que l'attribution des forces de la Barberine, qui pourra être faite par l'autorité fédérale ne devra pas léser les intérêts des communes valaisannes. Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce: Les conclusions prises par le Conseil d'Etat du Valais sont écartées. .

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