

BGE 75 I 122

Bundesgericht (BGE), 1949-05-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_75_I_122

FR: ATF 75 I 122

IT: DTF 75 I 122

Volltext

122 Staatsrecht. das Gegenteil, nämlich dafür, dass er und seine Angehörigen sich nur über das Wochenende, in den Schulferien und gelegentlich sonst für kürzere Zeit in Risch aufgehalten haben. Daher ist auch die Annahme eines sekundären Steuerdomizils des Sommerwohnsitzes in Risch abzulehnen. V. KOMPETENZKONFLIKT ~SCHEN BUND UND KANTONEN CONFLIT DE COMPETENCE ENTRE LA CONFEDERATION ET UN CANTON 19. Arrêt du 19 mai 1949 dans la cause Conseil d'Etat du Valais contre Conseil fédéral. Conflit de compétence entre la Confédération et les Cantons (art. 83 lettre 80 OJ). Étendue de la compétence du Tribunal fédéral. Qualité reconnue au Conseil fédéral, en vertu des lois fédérales sur la police des eaux, du 22 juin 1877, et sur l'utilisation des forces hydrauliques, du 22 décembre 1916, pour imposer un certain type de barrage à une entreprise électrique se proposant de créer un bassin d'accumulation en haute montagne. Conflit de compétence (comme) entre le Bund et les Cantons (Art. 83 lit. 80 OG). L'appréciation du Tribunal fédéral. Le Bundesrat est, sur la base des lois fédérales du 22 juin 1877 sur la police des eaux et du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques, compétent pour imposer un certain type de barrage à une entreprise électrique se proposant de créer un bassin d'accumulation en haute montagne. Conflit de compétence entre la Confédération et les Cantons (art. 83 lit. 80 OG). Extension de la compétence du Tribunal fédéral. En vertu des lois fédérales du 22 juin 1877 sur la police des eaux et du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques, le Conseil fédéral est compétent pour imposer un certain type de barrage à une entreprise électrique se proposant de créer un bassin d'accumulation en haute montagne. A. - La Société anonyme L'Énergie de l'Ouest-Suisse (désignée ci-dessous en abrégé: EOS), ayant son siège à Lausanne, a présenté au Département fédéral de l'Intérieur en 1945 le projet d'un barrage d'un bassin d'accumulation qu'elle se proposait de construire au débouché du Val de Cleuson. Il s'agissait d'un barrage de type Nötzli. Le 14 mars 1946, le Service fédéral des eaux, après avoir pris contact avec les autres services fédéraux intéressés, adresse un rapport contenant le passage suivant : ((L'Inspection fédérale des travaux publics subordonne l'approbation du projet aux conditions suivantes : 1) 2) En vertu de l'article 21 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques, les plans de détail du barrage, accompagnés des calculs statiques et des rapports géologiques nécessaires, seront soumis en temps utile, avant le commencement des travaux, au Département fédéral de l'Intérieur pour approbation Le Département militaire fédéral ajoute que le fait de prévoir un barrage de type analogue à celui de Lucendro, donne lieu à des objections. Ce type de barrage n'offre pas une sécurité suffisante pour la région d'aval. Des lors, le type de barrage prévu ne saurait être approuvé. Le Département militaire admet que le demandeur en concession tiendra compte de ces objections lors de l'élaboration des plans de construction. » Le 4 septembre 1946, le Département des travaux publics du Canton du Valais a envoyé au Département

federal de l'Interieur les plans dresses par EOS. Comme ces plans se rapportaient a. la construction d'un barrage evide et qu'aucune allusion n'etait faite de la part d'EOS aux observations du Departement militaire federal touchant le type du barrage envisage, le Departement federal de l'Interieur a prie le Departement des travaux publics du Canton du Valais de faire savoir a. la societe qu'il lui etait interdit d'entreprendre les travaux avant d'etre autorisee par lui et de l'inviter a. dresser un projet general prevoyant un type de barrage offrant une plus grande « resistance a. la destruction ». Ce projet devait, dans l'idee du Departement federal, servir de base aux pourparlers futurs. 124 Staatsrecht. Le 24 fevrier 1947, une conference a ete tenue entre les representants du Departement militaire federal, de l'Inspection des travaux publics et du Service federal des eaux, d'une part, et ceux de l'EOS, d'autre part. Les representants du Departement militaire persistent a. soutenir qu'un barrage plein offrait une meilleure resistance aux bombardements qu'un barrage evide. Il fut convenu en definitive que la societe soumettrait a. l'Inspection des travaux dans un delai ecmande le 20 mars 1947 un projet de « barrage a. gravite plein », avec devis ainsi que le devis relatif au type de barrage evide. Le 15 septembre 1947, n'ayant pas le plan et les devis promis, le Departement de l'Interieur a adresse a. EOS une lettre dans laquelle il exprimait l'etonnement que lui causait son attitude et ajoutait ce qui suit : « La question du type de barrage ne pourra etre tranchee que sur la base d'une documentation complete et compte tenu de tous les facteurs entrant en consideration. Cette decision ne saurait en tout cas etre prejugee par la situation de fait devant laquelle votre societe semble vouloir placer tant les autorites federales que cantonales ». Le 16 septembre, EOS a adresse a. l'Inspection des travaux le plan et le devis demandes. Le 26 novembre, d'accord avec le Departement militaire, l'Inspection des travaux a designe une commission d'experts chargee « d'etablir une comparaison objective entre le cout d'un barrage a. gravite plein, a. Cleuson, et celui d'un barrage evide ». La rapport de la Commission d'experts, du 25 mars 1948, contient entre autres les conclusions suivantes : « 1) qu'il est impossible de construire le barrage evide en moins de temps que le barrage plein ; 2) 3) que le cout des deux types de barrage est pratiquement le meme. » Se referant a. ce rapport et considerant en outre : « que si l'abaissement du niveau du lac constitue en soi la mesure de la securite, personne ne peut garantir qu'il se fasse a. temps et qu'il importe des lors de choisir, entre deux types de barrage, celui qui offre une resistance' plus grande a. la destruction ; que le barrage plein presente plus de securite que le barrage evide », le Departement federal de l'Interieur, d'entente avec le Departement militaire federal, a fait savoir a. EOS, le 15 avril 1948, « que le barrage devra etre du type a gravite plein ». Le 30 avril 1948, des representants des autorites federales et cantonales auxquels s'etaient joints les membres de la Commission d'experts ont procede a. une visite des chantiers. Ils constaterent que la societe EOS etait en train d'executer les fouilles du barrage contrairement a. l'avertissement qui lui avait ete donne le 15 avril. Le 5 mai 1948, le Departement federal de l'Interieur, d'entente avec le Departement militaire federal et le Departement des travaux publics du Canton du Valais, a ecrit a. EOS qu'il lui interdisait tous travaux de betonage jusqu'a. nouvel avis. La lettre se referait al'art. 292 CP. B. - Le 5 juin 1948, EOS a defere cette decision ainsi que celle du 15 avril precedent au Conseil federal et en a demande l'annulation. Elle n'a cependant pas interrompu les travaux. Le 21 juillet 1948, le Chef du Departement federal de l'Interieur a procede a. une inspection du chantier et confere avec une delegation du Conseil d'Etat au sujet notamment de la legitimite de l'intervention des autorites federales. Le 30 juin precedent, il avait eu une conference avec les representants de l'EOS. Le 28 juillet, le

Departement federal de l'Interieur, se referant aux art. 3 de la Loi federale sur la police des eaux, du 22 juin 1877 (LPE), et 21 de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques, du 22 décembre 1916 (LUFH), a invite le Conseil d'Etat a. assurer l'application de ses décisions du 15 avril et du 5 mai 1948. TI a renouvele cette invitation le 28 aout, malgre certaines objections presentees par le Conseil d'Etat. 126 Staatsrecht. O. - Par memoire du 14 septembre 1948, le Conseil d'Etat s'est adresse au Conseil federal en concluant a ce qu'il plaise a celui-ci : « 1. - principalement, inviter le Departement federal de l'Interieur a revoquer sa decision du 28 aout 1948 et a reprendre avec le Gouvernement valaisan des pourparlers en vue d'un accord ; » subsidiairement, statuer que le Departement federal de l'Interieur n'est pas competent pour prescrire le type de barrage a executer a Cleuson, ni pour ordonner l'arret des travaux en cours.» Par decision du 5 janvier 1949, le Conseil federal a rejete les deux recours. D. - Par demande du 22 fevrier 1949, le Conseil d'Etat du Valais, se fondant sur les art. 113 Cst. et 83 litt. a OJ, a conclu a ce qu'il Plaise au Tribunal federal prononcer : « Le Departement federal de l'Interieur n'etait pas competent pour prendre les decisions du 15 avril, du 5 mai, du 28 juillet et du 28 aout 1948; le Conseil federal n'etait pas competent pour confirmer, par son arret du 5 janvier 1949, les decisions precitees. » L'argumentation du Conseil d'Etat peut se resumer de la maniere suivante: La revision de l'art. 25 Cst. effectuee en 1897 n'autorise pas a donner a. la loi de 1877 sur la police des eaux une portee plus etendue que celle qu'elle avait jusqu'alors; elle a simplement regularise la loi de 1877 qui debordait le cadre de l'art. 24 ancien Cst. Le Conseil federal ne pouvait, a l'appui de sa decision, invoquer l'art. 3 al. 1 LPE, car l'entreprise qui construit un bassin d'accumulation ne fait pas un usage nuisible d'un cours d'eau public, sinon le Conseil federal devrait interdire la construction de barrages et ordonner la destruction de ceux qui existent. Certes le Conseil federal ne pousse pas sa these aussi loin et doit reconnaitre qu'on ne saurait interdire a EOS de construire un barrage a Cleuson, mais, par la meme, il reconnait egalement que les dispositions legales qu'il invoque ne sont pas applicables en l'Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Kantonen. NO 19. 127 l'espece. Toute accumulation d'eau risque, il est vrai, d'etre la causa d'un dommage, mais un danger eloigne ne suffit pas a justifier une interdiction. L'intervention de la police ne se justifie que si elle est proportionnee au but a atteindre. Les mots « interets publics » de l'art. 3 al. 1 LPE n'autorisent pas a dire que la Confederation a le droit d'intervenir pour protéger (des biens juridiques de toute nature ». Il ressort tant du texte constitutionnel que de la loi et de l'art. 5 en particulier que la police des eaux, dont la haute surveillance appartient a la Confederation, a pour objet la prevention des dommages qui peuvent resulter du cours naturel des eaux, prevention obtenue par des travaux d'endiguement, ainsi que la conservation des ouvrages construits a cet effet. L'art. 24 Cst. parle de haute surveillance sur la police des endiguements et non pas d'une fonction generale de la police des eaux. Comme le dit BURCK-HARDT (Kommentar zur BV, 3e ed., p. 170/171), le droit de haute surveillance a ete accorde a la Confederation pour qu'elle protege le pays contre les devastations causees par les torrents et les rivieres, soit en corrigeant le cours, soit en entretenant et repeuplant les forets. L'art. 21 LUFH n'est qu'une simple reference aux dispositions de la loi sur la police des eaux et ne se rapporte par consequent qu'ala police des endiguements. L'opinion selon laquelle le Conseil federal aurait un droit de surveillance meme sur les cours d'eau non corriges avec des subventions federaux est donc inexacte de lege Tata. Il est certain que la rupture du barrage de Cleuson, malgre son eloignement, causerait du dommage aux Ouvrages d'endiguement de la plaine du Rhône (ouvrages construits avec des subventions de la Confederation) et l'on ne conteste pas le droit des

autorites federales de veiller a la protection de ces ouvrages. Cependant, jusqu'au mois de juillet 1948, le Conseil federal a justifie son inter- vention seulement par la necessite d'assurer la securite des habitants de la plaine du Rhöne en cas de guerre. Ce n'est que lorsque le Conseil d'Etat a conteste la compe- 128 Staatsrecht. tence des autorites federales pour ordonner des mesures de precaution de ce genre que le Departement de l'inM- rieur s'est prevalu du droit de surveillance qu'il possMe relativement a,ux travaux d'endiguement effectues sur la Printze et sur le Rhöne. C'est la un artifice juridique qui constitue un d6tournement de pouvoir indefendable dans un Etat base sur le droit. TI y a d6tournement de pouvoir toutes les fois que l'autoriM administrative use de ses pou- voirs en vue d'un but autre que celui pour lequel le legis- lateur les lui avait conferes. Le Tribunal federal a regu- liere- ment annule, sur recours de droit public, les decisions can- tonales tendant a un but etranger a celui des lois appli- quees. . ' L'autoriM federale a certainement VOIX au chapltre dans le domaine de la police des eaux, mais ({ la comp6- tence- primaire » appartient aux cantons. La haute sur- veillance suppose une surveillance qui est exercee en premier lieu par les cantons. La Confederati~n ne peut intervenir en vertu du pouvoir de haute surveillance, que dans le c~s ou un canton ne respecterait pas les prescrip- tions qu'elle a edictees. Mais la Conf6deration n'a .edicM aucune prescription sur les systemes de constructlon. de barrages et ne serait du reste pas competente pour le faire. La notion de « haute surveillance» a eM precisee lors de la discussion da la lo~ sur l'utilisation des forces hydrau- liques (Bull. sten. 1913, Conseil des Etats p. 233), comme aussi dans le message du Conseil federal sur la revision de cette loi (FF 1945 II p. 77 et suiv.). D'apres un rapport du professeur Homberger ciM dans ce message, le pouvoir de haute surveillance ne confere pas d'autres droits a. la Confed6ration que celui d'atre consult6e et de donner son avis. Jusqu'ici, le Departement lui-mama partageait cette opinion, ainsi qu'il ressort d'une lettre adressee par le chef du Service fed6ral des eaux au D6partement des travaux publics du Canton du Valais, du 4 juin 1932, et dans laquelle il etait dit que c'etait aux autoriMs cantonale~ a. approuver les plans d'execution du barrage du Val des DIX, Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Kan~nen. N° 19. 110 notamment « du point de vue de la securite des ouvrages ». « Si, disait encore le Service federal des eaux, dans le cas de la Dixence nous avons, d'accord avec le canton, etendu notre examen a la question de la securiM du barrage et soumis, de notre c6te, les plans a. une expertise, c'est parce que cet ouvrage 6tait projete selon un type tout a. fait nouveau et que nous pensions qu'il pouvait 6tre utile pour le canton d'avoir a sa disposition une documentation aussi complete que possible avant de prendre une decision. » L'autoriM federale f;!ait qu'elle ne possMe pas la compe- tence qu'elle revendique. Cela ne ressort pas seulement de la lettre precitee, mais de ce qu'il n'a eM donne aucune suite a. une motion Zschokke du 22 decembre 1899 qui demandait « de completer la Iegislation d'alors touchant l'etablissement des forces hydrauliques et la police des cours d'eau s'y rapportant, cette police restant du ressort des cantons et soumise a la haute surveillance de la Con- federation» (FF 1900 II p. 227). « Si, ajoute le Conseil d'Etat, en 1899, le Conseil national pouvait demander que la legislation f!ut compl6tee pour permettre a. la Confede- ration de surveiller la construction des prises de forces motrices et d'assurer ainsi la seeurite des riverains, c'est que, de l'avis de ce Conseil, la Confederation n'avait pas cette competence.)l D'autre part, en 1945, dans un rapport aux Chambres federales, le Conseil federal exposait que ses bureaux s'occupaient de la preparation des textes Iegis- latifs propres a. proteger les riverains des vallees contre les effets de la destruction des barrages, ce qui prouve egale- ment que jusqu'ici ces textes n'existent pas. Le Departe- ment federal de l'Interieur en a du reste convenu dans une lettre

du 17 avril 1948 aux associations professionnelles de l'énergie électrique. Consulté par un des départements fédéraux sur la question de savoir si l'autorité fédérale était compétente pour altérer la structure des barrages hydrauliques, le professeur Homberger a répondu négativement. E. - Le Conseil fédéral a conclu au rejet des conclusions du Conseil d'Etat du Valais. Il se réfère aux motifs de sa décision, ainsi qu'à une consultation qui lui avait été donnée par le professeur Burckhardt le 19 janvier 1934. Considérant en droit: 1. - Le litige se ramène au point de savoir si le Département fédéral de l'Intérieur, en imposant à la Société EOS un certain type de barrage, a dépassé sa compétence au détriment de l'autorité cantonale. Lorsque, comme en l'espèce, là où les dispositions légales qui déterminent la compétence indiquent en même temps que les sont les pouvoirs qu'elle comporte, il n'est généralement pas possible de séparer nettement la question de compétence de celle de savoir si l'autorité a usé de son pouvoir selon les intentions du législateur, autrement dit de la question de fond. Contrairement à ce qu'ont soutenu certains auteurs (HUBER, *Der Kompetenzkonflikt zwischen dem Bund und den Kantonen*, p. 79; FLEINER-GIACOMETTI, *Schweiz. Bundesstaatsrecht*, p. 874/875; BIRCHMEIER, *Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege*, p. 293) cela ne signifie pas cependant que le Tribunal fédéral, saisi d'un conflit de compétence en vertu de l'art. 83 lettre a OJ, ait à rechercher si l'autorité fédérale a fait un juste usage de son pouvoir et par conséquent si la mesure attaquée est justifiée. Il doit au contraire se borner, comme il l'a d'ailleurs fait jusqu'ici (RO 40 I 530, 51 I 265 et 270), à se demander si les motifs invoqués à l'appui de la mesure attaquée rentrent ou non dans le cadre de ceux qui, d'après les dispositions légales applicables, pouvaient en principe justifier son intervention. 2. - Le Conseil fédéral fonde sa compétence en premier lieu sur les art. 1 et 3 LPE. Cette loi a été promulguée en vertu de l'art. 24 de la Constitution fédérale (Cst.). Jusqu'à la révision de 1897, l'art. 24 Cst. était ainsi conçu: « La Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts dans les régions élevées. - Elle pourra en outre la correction et l'endiguement des torrents. » 3. - Lors de la révision de 1897, les mots « dans les régions élevées » ont été biffés. Le droit de haute surveillance de la Confédération peut s'exercer actuellement même en dehors de ces régions. À s'en tenir au texte français de l'art. 24 al. 1 Cst., il semblerait que le droit de la Confédération fut limité à la surveillance des endiguements. Cette interprétation ne correspondrait toutefois pas à l'intention des constituants. Si l'on se reporte au texte allemand ou au texte italien (*Wasserbaupolizei*, *opere idrauliche*), on constate en effet qu'on a entendu placer sous la haute surveillance de la Confédération non pas seulement les endiguements ou les ouvrages exécutés en vue de la correction des cours d'eau et prévus par l'al. 2 de l'art. 24, mais tous les ouvrages édifiés sur les bords ou dans le lit d'un cours d'eau et par conséquent aussi ceux qui ont été construits en vue de tirer parti de la force hydraulique. Aussi bien, tant en son titre qu'à l'art. 1^{er}, la loi du 22 juin 1877, qui a été promulguée en exécution de l'art. 24 Cst., parle-t-elle de façon toute générale de « la police des eaux », ce qui est une notion encore plus extensive que celles qu'éveillent les mots « *Wasserbaupolizei* » et « *polizia delle opere idrauliche* ». Par « haute surveillance », il faut entendre la surveillance qui s'exerce sur celui qui lui-même a déjà mission de surveiller. En ce qui concerne la police des constructions hydrauliques, cette surveillance au premier degré appartient normalement aux cantons; mais la Confédération surveille à son tour l'activité des cantons

et intervient, en cas de besoin, par les mesures appropriées (cf. FF 1885 m p. 276). Le fait que l'art. 24 Cst. parle de haute surveillance ne signifie pas que ces mesures ne puissent être prises qu'à l'égard des cantons et non pas directement à l'encontre des particuliers qui auraient commis ou provoqués des dommages. Ils jetteraient de commettre un acte reprimable du point de vue de la police des constructions hydrauliques (voir FLEINER, Bundesstaatliche und gliedstaatliche Rechtsordnung, p. 15, FLEINER-GIACOMETTI, Schweiz. Bundesstaatsrecht, p. 91). Ainsi que l'admettent la plupart des auteurs (cf. en particulier FLEINER, loc. cit. p. 15, FLEINER-GIACOMETTI, p. 91), le droit de haute surveillance implique celui de fixer les règles selon lesquelles cette surveillance s'exercera. Les dispositions susceptibles d'être prises à cet égard, tout comme les mesures à prendre dans tel ou tel cas particulier, peuvent consister soit dans des instructions à l'adresse des cantons, soit en des ordres directs aux particuliers (FLEINER, loc. cit. p. 15, FLEINER-GIACOMETTI, loc. cit. p. 91). Le pouvoir que l'art. 24 al. 1 confère de la sorte à la Confédération est de celui qu'elle tient de l'al. 2 de déterminer les mesures nécessaires pour assurer l'entretien des ouvrages construits en vue de la correction et de l'endigement des torrents. Même si le professeur Homberger, dans l'avis de droit cité par le Conseil fédéral dans son message du 24 septembre 1945, concernant la révision de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques, parlait d'une conception différente, cela ne serait pas un motif suffisant pour s'écarter des principes énoncés ci-dessus. Cet avis, pas plus que le message, ne se rapporte d'ailleurs à la haute surveillance de la Confédération sur la police des eaux prévue par l'art. 24 al. 1 Cst. Il a pour objet en effet l'art. 24 bis al. 1 Ost, qui a trait à la haute surveillance de la Confédération sur l'utilisation des forces hydrauliques, et c'est là une matière pour laquelle il n'est pas besoin de fonder sur le droit de haute surveillance le pouvoir de la Confédération de prendre des dispositions de portée générale ou de réglementer les conditions de la surveillance, car l'art. 24 bis al. 2, à la différence de l'art. 24 al. 2, accorde à la Confédération le droit de régler la matière par des lois, ce qui évidemment comporte les deux facultés dont il vient d'être question. 4. - La loi sur la police des eaux n'a pas subi de modification. Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Kantonen. NO 19. 133

La suite de la révision de l'art. 24 Cst. survenue en 1897. La haute surveillance de la Confédération ne s'étend par conséquent, aujourd'hui encore, qu'aux cours d'eau visés sous les lettres a et b de l'art. 1^{er} de la loi. La révision de l'art. 24 Cst. a donné une base constitutionnelle à cet article et même dans la mesure où sous la lettre b il excédait les limites fixées par l'art. 24 al. 2. en sa version primitive (cf. SALIS, Le droit fédéral suisse, 2^e édit. vol. IV n° 8 1440 et 1441 ill). Les mesures des autorités fédérales que critiqua le Conseil d'Etat se rapportent à un cours d'eau qui tombe sous le coup de l'art. 1^{er} lettre a LPE et sur lequel, par conséquent, la haute surveillance de la Confédération pouvait s'exercer d'après la version primitive de l'art. 24 Ost. Selon l'art. 1^{er} lettre a LPE, le droit de haute surveillance de la Confédération s'étend sur « tous les torrents dans la zone forestière fédérale telle qu'elle se trouve délimitée en exécution de l'art. 24 de la Constitution ». Les mots « dans la zone forestière fédérale telle qu'elle se trouve délimitée en exécution de l'art. 24 de la Constitution » ont perdu toute signification du fait que la loi du 11 octobre 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts a étendu cette surveillance à tout le territoire suisse. Ainsi tous les torrents sont actuellement soumis à la haute surveillance de la Confédération. Comme le dit Salis, résumant le message du Conseil fédéral, sont également réputés torrents au sens de l'art. 1^{er} de la loi « les rivières dont ils sont les affluents chaque fois qu'elles charrient assez d'alluvions pour nécessiter des endiguements artificiels ou toute autre correction destinée à les mettre en état d'emmenager

leurs charriages ou a. leur ôter toute possibilité d'endommager leurs rives ». (Le droit fédéral suisse vol. IV n° 1441 TI 5.) Le Rhône et ses affluents sont par conséquent des torrents au sens de la loi. 5. - Les art. 2 et 3 LPE précisent les attributions qui découlent du droit de haute surveillance. Pour justifier l'intervention en l'espèce, le Conseil fédéral invoque en premier lieu les dispositions des alinéas 1 et 4 de l'art. 3 ainsi conçus : al. 1: «Le Conseil fédéral veille d'une manière générale à ce qu'aucun usage nuisible aux intérêts publics ne soit fait des cours d'eau placés sous la haute surveillance de la Confédération.» al. 4: «Le Conseil fédéral a le droit d'interdire les travaux dont les conséquences seraient nuisibles ou, s'ils sont déjà établis, d'en exiger la destruction.» Selon le Conseil d'Etat, les mots «d'une manière générale» signifieraient que le Conseil fédéral est bien compétent pour édicter des dispositions de portée générale, mais non pas pour ordonner ce qu'il y aurait à faire ou ne pas faire dans un cas particulier. Il suffit pour réfuter cette opinion de rappeler que l'alinéa 4 de l'art. 3 donne au Conseil fédéral le droit d'interdire les travaux dont les conséquences seraient nuisibles ou, s'ils ont déjà été exécutés, d'en ordonner la destruction, et n'exige nullement pour cela qu'il statue en la forme d'un arrêté de caractère législatif ou administratif. L'opinion du Conseil d'Etat ne trouve d'ailleurs pas d'appui dans les travaux préparatoires de la loi. La disposition de l'art. 3 al. 1 ne figurait pas dans le projet du Conseil fédéral du 6 mars 1876 (FF 1876 I p. 535 et suiv.), mais on la trouvait sous l'art. 7 du projet de la Commission du Conseil des Etats et elle comportait alors déjà les mots «d'une manière générale» (FF 1877 I p. 144). La Commission du Conseil national a également voté la loi (FF 1877 III p. 40), mais elle figurèrent de nouveau dans le texte définitif. Si l'on se réfère aux rapports des commissions, on doit convenir qu'on n'y a pas attaché une importance particulière. Il est vraisemblable qu'on a voulu illégalement que le droit de haute surveillance était un droit «tout général» venant s'ajouter au pouvoir spécial de surveillance qui compete à la Confédération, d'une part, sur l'exécution des devoirs que les prescriptions fédérales et cantonales imposent aux cantons (art. 2) et, d'autre part, sur les cours d'eau qui ont été corrigés avec les subsides fédéraux (art. 3).

Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Kantonen. N° 19. 135 Ni le fait qu'en 1899 le Conseil national a accepté une motion Zschokke demandant qu'on complétât la législation concernant «l'établissement des forces motrices et la police des cours d'eau s'y rapportant» (FF 1900 II p. 227), ni le fait que le Conseil fédéral a chargé en 1945 des experts «d'établir des règles pour l'appréciation de nouveaux projets de barrages de vallées» (FF 1945 II p. 581) n'autorisent à illégalement que le Conseil fédéral n'a pas actuellement déjà, pour s'opposer à ce que tel ou tel cours d'eau en particulier soit utilisé d'une manière préjudiciable aux intérêts publics. De ce que la Confédération est compétente pour poser les principes selon lesquels elle entend exercer son pouvoir de haute surveillance, ainsi qu'on l'a dit sous le n° 41 ci-dessus, il ne s'ensuit pas qu'aussi longtemps que ces principes n'auront pas été formulés dans un arrêté, une ordonnance ou un règlement, elle ne puisse pas prendre des décisions d'espèce en vertu de l'art. 3 LPE. 6. - C'est à tort que le Conseil d'Etat soutient que l'intérêt public que le Conseil fédéral est chargé de défendre en vertu de l'art. 3 al. 1 LPE se confond avec l'intérêt que la Confédération peut avoir à faire construire et entretenir des ouvrages de correction de cours d'eau. Une telle restriction des pouvoirs du Conseil fédéral ne découlant pas de l'art. 3 LPE, tout au plus pourrait-on se demander si elle résulterait de l'art. 24 Cst. qui constitue le cadre dans lequel la loi devait être élaborée. Or cela n'est pas le cas non plus, ainsi qu'on l'a déjà dit ci-dessus. Aussi bien le Conseil fédéral a-t-il admis de tout temps que son droit de surveillance ne se limitait pas aux cours d'eau qui ont été corrigés avec l'aide de la Confédération (FF 1885 m p. 276 ;

SALIS, loc. cit. IV n° 1446). La Tribunal federal ne saurait donc partager a ce sujet l'opinion de BURCKHARDT (loc. cit. p. 171). 7. - Pour que le Conseil federal puisse intervenir en vertu de l'art. 3 LPE, il faut qu'il soit fait «un usage nuisible aux interets publics» d'un cours d'eau place sous la haute surveillance de la Confederation. Le Conseil d'Etat 136 Staatsrecht. pretend que cette hypothese n'etait pas realisee en l'occurrence, la construction d'un barrage ne pouvant constituer un usage « nuisible aux interets publics». Il est evident que la construction d'un barrage n'est pas en soi un acte nuisible aux interets publics, mais il n'est pas moins vrai que ces interets sont mis en peru si l'on ne prend pas lors de la construction toutes les mesures de securite possibles d'apres la technique moderne. Or les autorites federales n'interdisent nullement a EOS de construire un barrage a Cleuson; elles entendent seulement l'empecher de construire un barrage qui n'offrirait pas les garanties que les experts ont jugees indiquees pour assurer la protection des vallees inferieures et qui, a leur avis, pouvaient etre raisonnablement imposees a l'entreprise. Le Conseil d'Etat ne conteste pas qu'un barrage plein ne garantisse mieux les vallees inferieures et les habitants que ne le ferait le barrage evide dont EOS projetait la construction. Le Tribunal federal n'a donc pas a se demander s'il aurait eu a examiner cette question dans le cas ou le Conseil d'Etat aurait em d'un autre avis Il n'a en tout cas pas a rechercher si les dangers que presentent les barrages evides sont tels que, compte tenu de toutes les circonstances, l'interdiction du Departement de l'Interieur se justifiait ou non. Cette question, en effet, est etrangere a celle de la delimitation des competences respectives de la Confederation et des cantons ; elle constitue l'objet meme de la decision, et, comme on l'a dit ci-dessus, il n'appartient pas au Tribunal federal de rechercher si le Conseil federal a bien ou mal use de ses pouvoirs. 8. - C'est a tort que le Conseil d'Etat part de l'idee que le Conseil federal pourrait, en vertu de l'art. 3 LPE, donner des instructions aux cantons, mais non pas prendre des mesures directement a l'encontre des particuliers. L'art. 3 al. 4 LPE permet au Conseil federal d'interdire des travaux dont les consequences peuvent etre nuisibles. Or cette interdiction ne peut etre faite qu'a celui qui execute ces travaux, c'est-a-dire en l'espece a EOS. Cette Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Kantonen. No 19. 137 competence est conferée par l'art. 3 al. 4 en termes si claim (cf. egalement l'art. 2 du reglement d'execution de la LPE, du 8 mars 1879, ROLF nouvelle serie IV p. 32) que le Tribunal federal ne pourrait en juger autrement en vertu de l'art. 113 al. 3 Cst. meme si la disposition de l'art. 3 al. 4 sortait du cadre fixe par l'art. 24 Cst., ce qui n'est d'ailleurs pas le cas. L'intention du Legislatuer d'attribuer a la Confederation le droit de prendre elle-meme directement les dispositions conformes aux interets publics resulte egalement du rapport de la commission du Conseil des Etats du 4 decembre 1876 (FF 1877 I p. 138), ou il est dit qu'il convient d'accorder a la Confederation « un droit d'initiative directe» afin de lui permettre d'interdire des travaux contraires aux interets publics et d'en ordonner la destruction. Comme la Confederation n'a pas d'organes d'execution propres, elle devra s'adresser aux autorites de police ou aux tribunaux cantonaux (conformement a l'art. 292 CP) pour faire executer les decisions qu'elle a prises a l'encontre des particuliers en vertu de l'art. 3 al. 4 LPE. Ces autorites ont a faire le necessaire sans pouvoir en examiner la legitimite ni l'opportunitè. 9. - La Confederation etait competente pour prendre la decision attaquée non seulement en vertu de l'art. 3 al. 1 et 4 LPE, mais aussi en vertu de l'art. 21 de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques, combine avec l'art. 3 al. 2 LPE. D'apres l'art. 21 al. 3, l'etablissement d'usines sur les cours d'eau corriges a l'aide de subventions federales est subordonne a l'autorisation du Conseil federal, lequel peut, en vertu de l'art. 3 al. 2 LPE, enger des « mesures protectrices». Comme le reconnaît le Conseil d'Etat, ces

dispositions non seulement autorisent, mais obligent la Confédération à veiller à ce que la construction d'ouvrages hydrauliques ne cause aucun dommage aux travaux exécutés à l'aide de subventions étrangères. Le Conseil d'Etat ne conteste pas, d'autre part, que la destruction du barrage de Cleuson, survenant à un moment où le bassin serait plein, causerait des dégâts aux ouvrages construits avec l'aide de la Confédération sur le cours inférieur de la Printze et sur le Rhône. Il conteste cependant la compétence du Conseil fédéral pour ordonner la mesure attaquée, en faisant état, d'une part, de la distance qui sépare ces ouvrages du barrage et, d'autre part, du fait que, si les autorités fédérales ont interdit la construction d'un barrage évide, ce n'est pas pour protéger ces ouvrages, mais pour protéger la vallée entière et ses habitants. On doit répondre à cela qu'en vertu de l'art. 21 al. 3 LUFH (combine avec l'art. 3 al. 2 LPE), le Conseil fédéral peut exiger qu'on prenne des mesures de protection chaque fois que la construction d'un ouvrage hydraulique risque de causer un dommage aux travaux de correction d'un cours d'eau effectués à l'aide de subventions fédérales, ce qui est le cas en l'espèce. Peu importe que les autorités fédérales n'aient pas invoqué d'emblée cette considération à l'appui de leur décision. On ne saurait refuser à la Confédération, en cas de conflit de compétence, le droit de faire valoir de nouveaux moyens jusque devant le Tribunal fédéral. Contrairement à ce que prétend le Conseil d'Etat, il n'y a pas eu de « détournement de pouvoir » de la part du Conseil fédéral ; ce dernier n'a pas fait du pouvoir que lui confèrent les art. 21 al. 3 LUFH et 3 al. 2 LPE un usage contraire aux intentions du législateur. L'interdiction d'édifier un barrage évide sert incontestablement à protéger les ouvrages de correction qui ont été effectués à l'aide des subsides fédéraux sur les rives de la Printze et du Rhône. Sans doute vise-t-elle en même temps à protéger d'autres intérêts autrement plus importants, mais ce n'est pas là une raison pour dire que les autorités fédérales n'avaient pas le droit de la décréter. La question pourrait, il est vrai, se poser de savoir si le souci de protéger les ouvrages de correction exécutés sur les rives de la Printze et du Rhône justifiait une atteinte aussi grave aux droits de la Société EOS. Mais le Tribunal fédéral n'a pas qualité pour la résoudre. Comme on l'a déjà dit, il suffisait, pour fonder la compétence de la Confédération, *Staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen Kantonen*. N° 20. 139 que l'interdiction décrétée par les autorités fédérales servait à protéger des ouvrages de correction de cours d'eau ; la question de savoir si cette mesure était réellement justifiée dans les conditions particulières de l'espèce n'est plus une question de délimitation de compétences. 10. - Il est exact que, dans une lettre du 4 juin 1932 adressée au Département des travaux publics du Canton du Valais, le Service fédéral des eaux écrivait au sujet des plans du barrage du Val des Du, barrage du même type que celui de Cleuson, que c'était à l'autorité cantonale et non pas à l'autorité fédérale qu'incombait la responsabilité de les approuver. Mais cette opinion erronée ne lie en aucune manière l'autorité à laquelle l'office est subordonné. Elle s'explique probablement par le fait qu'il y a deux offices fédéraux qui ont à s'occuper des plans des constructions hydrauliques, à savoir le Service fédéral des eaux et l'Inspection des travaux publics. Le Tribunal fédéral prononce : Les conclusions prises par le Conseil d'Etat du Valais sont rejetées. VI. STAATSRECHTLICHE STREITIGKEITEN ZWISCHEN KANTONEN CONTESTATIONS DE DROIT PUBLIC ENTRE CANTONS 20. Urteil vom 12. Mai 1949 i. S. Regierungsrat des Kantons Obwalden gegen Regierungsrat des Kantons Zürich. Interkantonale Rechtshilfe. Die Kantone sind gehalten, einander in Vormundschaftssachen Rechtshilfe zu leisten. Voraussetzungen für die Gewährung der Rechtshilfe. ABistance intercantonale. Les cantons sont tenus de se prêter mutuellement assistance en matière de tutelle. Conditions pour l'octroi de cette assistance. A8sisümza

intertx.Jntonale. I cantoni sono obbligati aprestarsi mutua. assistenza in materia ditutela..
Condizioni da. cui dipende Ia. concessione di quest'assistenza.

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