

BGE BGE 115 Ib 415 vom 24. Oktober 1979

Bundesgericht (BGE), 1979-10-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_115_Ib_415

FR: BGE BGE 115 Ib 415 du 24 octobre 1979

IT: BGE BGE 115 Ib 415 del 24 ottobre 1979

Regeste

Regeste Gesetzgebung über die Atomenergie (AtG vom 23. Dezember 1959, BB zum Atomgesetz vom 6. Oktober 1978, V über vorbereitende Handlungen vom 24. Oktober 1979). BG über die Enteignung (EntG). Vorbereitende Handlungen i.S. von Art. 15 EntG und Art. 4 der V über vorbereitende Handlungen im Hinblick auf Versuchsbohrungen und Untersuchungen für die mögliche Errichtung eines Lagers für radioaktive Abfälle auf dem Gebiet der Gemeinde Ollon. 1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts (E. 1). 2. Gemäss BB zum Atomgesetz ist das Bundesgesetz über die Enteignung anwendbar (E. 2a). Die Bewilligung des zuständigen Departements gemäss Art. 15 Abs. 1 EntG besteht lediglich in der Feststellung, dass die gesetzlichen Voraussetzungen der Pflicht des Eigentümers zur Duldung der vorbereitenden Handlungen erfüllt sind (E. 2b). Vorbereitende Handlungen i.S. von Art. 15 EntG und Art. 4 der V über vorbereitende Handlungen (E. 2c). 3. Die gesetzlichen Voraussetzungen sind im konkreten Fall erfüllt (E. 3). Nicht entscheidend ist, dass die NAGRA noch nicht Inhaber des Enteignungsrechts ist (E. 3a). Verhältnismässigkeit der geplanten Massnahmen und Berücksichtigung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, insbesondere hinsichtlich der benachbarten Gemeinde (E. 3b und c). Überprüfung der innerhalb eines Friedhofs und eines botanischen Gartens durchzuführenden vorbereitenden Handlungen (E. 3d).

Regeste Législation sur l'énergie atomique (LEA du 23 décembre 1959, arrêté fédéral du 6 octobre 1978 concernant la LEA, ordonnance sur les mesures préparatoires du 24 octobre 1979). Loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx). Actes préparatoires au sens des art. 15 LEx et 4 de l'ordonnance sur les mesures préparatoires en vue de sondages et d'études pour la construction éventuelle d'un dépôt de déchets radioactifs sur le territoire de la commune d'Ollon. 1. Recevabilité du recours de droit administratif et pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 1). 2. La loi fédérale sur l'expropriation s'applique en vertu de l'arrêté fédéral concernant la LEA (consid. 2a). L'autorisation du département compétent prévue à l'art. 15 al. 1 LEx se borne à constater que les conditions auxquelles la loi subordonne l'obligation du propriétaire de tolérer les actes préparatoires sont remplies (consid. 2b). Actes préparatoires au sens des art. 15 LEx et 4 de l'ordonnance sur les mesures préparatoires (consid. 2c). 3. Les conditions légales sont remplies en l'espèce (consid. 3). Il n'est pas décisif que la CEDRA ne soit pas encore titulaire du droit d'exproprier (consid. 3a). Proportionnalité des mesures envisagées et respect du droit d'être entendu, notamment à l'égard de la commune voisine (consid. 3b et c). Appréciation des actes préparatoires prévus dans l'enceinte d'un cimetière et d'un jardin botanique (consid. 3d).

Regesto Legislazione sull'energia nucleare (LEN del 23 dicembre 1959, decreto federale del 6 ottobre 1978 concernente la LEN, ordinanza sui provvedimenti preparativi, del 24 ottobre 1979). Legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione (LEspr). Atti preparatori ai

sensi degli art. 15 LEspr e 4 dell'ordinanza sui provvedimenti preparativi, in vista di sondaggi e di studi per l'eventuale costruzione di un deposito di scorie radioattive sul territorio del comune di Ollon. 1. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo e potere d'esame del Tribunale federale (consid. 1). 2. La legge federale sull'espropriazione si applica in virtù del decreto federale concernente la LEN (consid. 2a). L'autorizzazione del dipartimento competente prevista dall'art 15 cpv. 1 LEspr si limita ad accertare che sono adempiute le condizioni a cui la legge subordina l'obbligo del proprietario di tollerare gli atti preparatori (consid. 2b). Atti preparatori ai sensi degli art. 15 LEspr e 4 dell'ordinanza sui provvedimenti preparativi (consid. 2c). 3. Le condizioni legali sono adempiute nella fattispecie (consid. 3). Non è determinante che la CISRA non sia ancora titolare del diritto d'espropriazione (consid. 3a). Proporzionalità delle misure previste e rispetto del diritto di essere sentito, in particolare nei confronti del comune vicino (consid. 3b e c). Apprezzamento degli atti preparatori da realizzare all'interno di un cimitero e di un giardino botanico (consid. 3d).

Erwägungen

E. 1

a) La décision attaquée est fondée sur le droit administratif fédéral et émane d'un département fédéral. Elle est susceptible, en vertu des art. 97 OJ , 5 PA et 98 let. b OJ , d'être entreprise par la voie du recours de droit administratif, dès lors qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ n'est réalisée. Il ne s'agit notamment pas d'une décision incidente (art. 101 let. a OJ), ni d'une décision relative à un plan (art. 99 let. c OJ). Même si l'on voulait considérer comme telle l'acte préparatoire à l'établissement de plans, la décision devrait alors être assimilée à un prononcé sur opposition contre une expropriation au sens de la disposition précitée, lequel ouvre exceptionnellement la voie du recours de droit administratif. Propriétaires des terrains touchés par la décision attaquée, les recourants ont qualité pour agir (art. 103 let. a OJ). On soutient en doctrine, il est vrai, que la voie du recours de droit administratif serait exclue contre la décision autorisant des mesures préparatoires au sens de l' art. 15 LEx (H. HESS, dans Hess/Weibel, Das Enteignungsrecht des Bundes, vol. I, n. 15 ad art. 15 LEx et vol. II, p. 486 n. 14). Deux raisons sont avancées à l'appui de cette thèse: d'une part, la possibilité qu'ont les propriétaires, s'ils subissent des dommages, de se faire indemniser dans le cadre de la procédure prévue à l' art. 15 al. 2 LEx ; d'autre part, leur droit, en cas d'ouverture subséquente d'une procédure d'expropriation, de faire opposition, voie de droit qui exclut en principe celle du recours de droit administratif en vertu de l' art. 102 let. d OJ . Le Tribunal fédéral ne peut partager cette opinion. En effet, ainsi qu'on le verra encore, l' art. 15 LEx institue une restriction de droit public à la propriété, fondée directement sur la loi, et le droit du propriétaire au contrôle juridictionnel des conditions d'une telle limitation ne saurait être exclu sous prétexte BGE 115 Ib 415 S. 420 que les éventuels dommages seront préparés. Par ailleurs, il est vain de se référer au droit de faire opposition plus tard à une éventuelle expropriation car, au stade actuel, personne n'est en mesure de dire si une telle procédure sera ouverte. De toute façon, l'opposition dirigée contre cette future expropriation ne pourrait avoir d'effet rétroactif et porter sur des actes antérieurs à celle-ci. b) Le Tribunal fédéral examine librement l'application du droit fédéral (art. 104 let. a OJ) et la constatation des faits (let. b), sans être soumis à la limitation prévue à l' art. 105 al. 2 OJ , l'autorité intimée étant un département fédéral. En l'espèce, il ne peut toutefois pas revoir les questions d'opportunité, car le droit fédéral déterminant ne prévoit pas cette possibilité (art. 104 let. c ch. 3 OJ). c) Les

recourants invoquent, de façon générale, le caractère médiocre et confus de la législation fédérale en matière d'élimination des déchets radioactifs. Du fait de la limitation apportée à son pouvoir de contrôle par la Constitution fédérale (art. 113 al. 3 et 114bis al. 3), le Tribunal fédéral n'a pas à se prononcer sur la qualité de la législation fédérale déterminante; il ne peut qu'examiner si, dans le cas particulier, les normes en cause sont effectivement applicables et reçoivent une application correcte.

E. 2

Aux termes de l' art. 15 al. 1 LEx , les actes préparatoires absolument nécessaires à l'exécution d'une entreprise pouvant donner lieu à expropriation, tels que passages, levés de plans, piquetages et mesurages, doivent faire l'objet d'un avis écrit au propriétaire cinq jours au moins avant d'être entrepris et ne peuvent avoir lieu contre sa volonté qu'avec l'autorisation du département compétent en l'espèce. En ce qui concerne les passages qu'exige l'établissement du projet d'entreprise, il suffit de faire, conformément à l'usage local, une publication dans les communes intéressées. Selon l' art. 15 al. 2 LEx , le dommage résultant de ces actes préparatoires donne lieu à une indemnité pleine et entière que l'autorité désignée par le gouvernement cantonal fixe souverainement, aux frais de l'expropriant. La procédure est réglée par une ordonnance du Tribunal fédéral. Ce dernier s'est acquitté du mandat reçu du législateur en édictant l'ordonnance du 22 mai 1931 concernant les demandes d'indemnités formulées en vertu de l' art. 15 LEX (RS 711.2). De son côté, le Conseil d'Etat vaudois a conféré la compétence de statuer sur ces indemnités aux tribunaux cantonaux d'expropriation (cf. arrêté du 8 mai 1987, FAO No 39 du 15 mai 1987, p. 1683). BGE 115 Ib 415 S. 421 a) La loi fédérale sur l'expropriation, en particulier son art. 15, est applicable en l'espèce en vertu de l'arrêté fédéral concernant la LEA (RS 732.01). Le législateur n'a certes pas prévu dans la LEA du 23 décembre 1959 (RS 732.0) la possibilité de recourir à l'expropriation en matière d'installations nucléaires (cf. ATF 103 Ia 337 s. consid. b et les références; HANSJÖRG SEILER, Das Recht der nuklearen Entsorgung in der Schweiz, thèse Berne 1986, p. 253 s.); cette faculté est en revanche mentionnée expressément à l'art. 10 al. 4 de l'arrêté fédéral concernant la LEA, l'exercice du droit d'expropriation ou son transfert à des tiers y étant prévus tant pour la construction de dépôts de déchets radioactifs que pour les mesures préparatoires en vue de l'aménagement de ceux-ci (art. 10 al. 2; SEILER, op.cit., p. 255 et les références). b) L' art. 15 al. 1 LEx institue une restriction de droit public à la propriété, fondée directement sur la loi. L'autorisation délivrée par le département compétent, en cas d'opposition, se borne à constater que les conditions auxquelles la loi subordonne l'obligation de tolérer imposée au propriétaire sont remplies. S'il subit des dommages, ce dernier a droit à une indemnité pleine et entière en vertu de la disposition spéciale de l' art. 15 al. 2 LEx (cf. arrêt Besmer du 3 juin 1983 publié dans ZBl 86/1985, p. 157 s.). En présence de textes légaux aussi clairs, il est inutile de se demander si l'on aurait affaire ici à une sorte d'expropriation formelle, ainsi que le soutiennent les recourants, voire à une expropriation matérielle entraînant le paiement d'une indemnité. c) Les actes préparatoires au sens de l' art. 15 LEx sont énumérés de manière non exhaustive, pour ce qui concerne l'aménagement des dépôts de déchets nucléaires, à l'art. 4 de l'ordonnance sur les mesures préparatoires (RS 732.012). Il s'agit, entre autres, des passages qu'exige l'établissement d'un projet (let. a), les levés de plans (let. b), les piquetages et mesurages (let. c). Ces actes préparatoires doivent être nettement distingués des mesures préparatoires selon l'art. 10 al. 2 de l'arrêté concernant la LEA, mesures qui font l'objet de l'art. 3 de l'ordonnance précitée. Cette dernière soustrait d'ailleurs les actes préparatoires à la procédure d'autorisation du Conseil fédéral, obligatoire

pour les mesures préparatoires (art. 1er), et les exclut expressément de la définition de celles-ci (art. 3).

E. 3

a) La CEDRA n'ayant pas requis jusqu'à présent le droit d'exproprier, les recourants en déduisent que l'art. 15 LEx ne serait pas applicable. La restriction légale de l'art. 15 al. 1 LEx est BGE 115 Ib 415 S. 422 instituée en faveur d'une "entreprise pouvant donner lieu à une expropriation". Il ressort de ce texte parfaitement clair qu'il n'est pas nécessaire que l'entreprise possède déjà le droit d'exproprier, en vertu de la loi ou d'un acte d'attribution particulier. Il suffit, en principe, que la possibilité de recourir à une telle procédure soit envisageable pour l'entreprise en cause. Il n'est donc pas déterminant en l'espèce que la CEDRA ne soit pas actuellement titulaire du droit d'exproprier (cf. les ATF 105 Ib 199 consid. 1c, ATF 96 I 191 consid. 2 concernant le transport et la distribution d'énergie électrique, domaine où le propriétaire de l'installation projetée doit commencer par introduire la procédure d'expropriation et établir le plan de l'ouvrage, le plan d'expropriation et le tableau des droits expropriés avant même d'avoir obtenu le droit d'exproprier; cf. également HESS/WEIBEL, op.cit., vol. I, n. 7 et 8 ad art. 15 LEx). Les recourants ne contestent pas, et il n'est pas contestable d'ailleurs, que l'entreprise pour laquelle la CEDRA a demandé l'autorisation de faire usage de la faculté prévue à l'art. 15 al. 1 LEx puisse donner lieu à une expropriation. Une telle entreprise entre en effet dans la notion de travaux pour lesquels le droit d'expropriation peut être exercé ou conféré au sens des art. 22ter al. 2, 23 al. 1 et 2 Cst., 1er al. 1, 2 et 3 LEx, et de la législation fédérale à laquelle ces dispositions renvoient (cf. ATF 104 Ib 31 consid. 3a). Aux termes de la décision attaquée, la CEDRA est autorisée à lever des plans, à exécuter des mesurages et éventuellement des piquetages, tout en respectant certaines charges et restrictions, notamment en ce qui concerne les jours et heures d'accès aux parcelles en cause. Il s'agit là d'opérations qui entrent toutes dans la catégorie des actes préparatoires au sens des art. 15 LEx et 4 de l'ordonnance sur les mesures préparatoires. b) Prétextant l'insuffisance du programme des travaux de la CEDRA, les recourants se prévalent d'une violation du principe de la proportionnalité. En l'état, ce grief est mal fondé. En effet, ainsi que le relève avec pertinence le département intimé dans sa réponse, le but de l'autorisation du Conseil fédéral du 30 septembre 1985, qui fixait certaines conditions et déterminait le type des travaux à effectuer, était d'établir un programme de travail détaillé et scientifiquement valable. Les actes préparatoires autorisés doivent précisément empêcher la CEDRA de procéder "à l'aveuglette"; en lui permettant de délimiter les parcelles qui seront effectivement touchées par les mesures préparatoires BGE 115 Ib 415 S. 423 subséquentes, on lui évite de mettre en oeuvre par la suite des travaux inutiles et de devoir exproprier des parcelles qui ne seront pas nécessaires à la réalisation du programme de travail. c) S'appuyant sur le fait que l'éventuel dépôt de déchets radioactifs est prévu à Ollon, les recourants estiment qu'aucun acte préparatoire ne pourrait être entrepris sur le territoire de la commune d'Aigle. Cette objection est dépourvue de fondement, car il est évident que, pour établir le projet d'ouvrage en question, des mesures et des vérifications - notamment de caractère géologique et hydrologique - doivent pouvoir être effectuées dans les environs immédiats du site: la qualité de ceux-ci peut en effet jouer un rôle important dans la réalisation du projet; par ailleurs, les alentours peuvent être exposés aux effets de l'ouvrage projeté. De telles mesures et vérifications, outre qu'elles sont nécessaires à l'établissement du projet et dans l'intérêt de l'ouvrage, sont donc autorisées dans l'intérêt même des propriétaires de fonds voisins et de la commune limitrophe d'Aigle. Dans sa requête du 12 janvier 1987, tendant à l'octroi de l'autorisation

d'effectuer des actes préparatoires au sens de l' art. 15 LEx , la CEDRA précisait que ces actes devaient s'accomplir sur les terrains des communes d'Aigle et d'Ollon. Ces deux communes et les propriétaires susceptibles d'être touchés ont obtenu du DFTCE, le 21 avril 1987, la faculté de déposer des observations et conclusions relatives à la demande de la CEDRA, alors qu'à s'en tenir au texte de l' art. 15 al. 1 LEx , il suffisait, en ce qui concerne les passages nécessaires, de faire une publication dans les communes intéressées, conformément à l'usage local. Le grief de violation du droit d'être entendu soulevé dans ce contexte doit donc être rejeté. d) Les recourants voudraient enfin que l'accès du cimetière d'Ollon soit absolument interdit à la CEDRA. Si l'on peut comprendre, dans une certaine mesure, leur réticence en ce qui concerne l'exécution d'actes préparatoires dans un tel lieu, on ne saurait pourtant aller jusqu'à voir là une atteinte à la paix des morts. L'accès au cimetière et les opérations de vérification géologique et hydrologique qui y sont prévues revêtent en effet un caractère tout à fait modeste et doivent permettre de mieux délimiter la zone susceptible de faire l'objet des travaux ultérieurs. Il en va de même en ce qui concerne le Jardin botanique de Saint-Triphon, que les recourants voudraient également voir exclu du champ d'investigations de la CEDRA. On ne voit pas en quoi les diverses espèces de plantes et d'animaux qu'on y dénombre BGE 115 Ib 415 S. 424 seraient sérieusement mises en péril par les actes préparatoires autorisés. En outre, il n'y a aucune raison de penser que les techniciens chargés de l'exécution de ces actes ne s'en acquitteraient pas avec tout le soin requis et dans le respect des valeurs morales mises en avant par les recourants. Pour des motifs analogues, il y a lieu d'écarter le grief des recourants relatif à l'accès aux parcelles après de fortes pluies. e) Au demeurant, les recourants n'allèguent pas, et démontrent encore moins, que le DFTCE aurait commis un abus ou un excès de son pouvoir d'appréciation dans la fixation des modalités d'exécution à l'intention des techniciens de la CEDRA, ni qu'il aurait dû prévoir d'autres mesures en vue de diminuer encore davantage les conséquences des opérations envisagées.

E. 4

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Bien qu'elle obtienne gain de cause, la CEDRA doit supporter les frais de la procédure devant le Tribunal fédéral, cela par application analogique des art. 116 LEx et 115 al. 3 OJ. Les recourants, qui ont procédé avec le concours d'un avocat, ont droit à des dépens réduits.