

S. 122 / Nr. 19 Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Kanton (f)

BGE 75 I 122

19. Arrêt du 19 mai 1949 dans la cause Conseil d'Etat du Valais contre Conseil fédéral.

Regeste:

Conflit de compétence entre la Confédération et les Cantons (art. 83 lettre a OJ). Etendue 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.

Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Kantonen (Art. 83 lit. a OG). Überprüfungsbefugnis des Bundesberichts.

Der Bundesrat ist auf Grund der Bundesgesetze vom 22. Juni 1877 über die Wasserbaupolizei im Hochgebirge und vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte befugt, einem Elektrizitätswerk, das im Hochgebirge ein Staubecken anlegen will, Vorschriften über die Bauweise der Staumauer zu machen.

Conflitto di competenza tra la Confederazione e i Cantoni (art. 83 lett. a OG). Estensione del sindacato del Tribunale federale.

In virtù delle leggi federali 22 giugno 1877 sulla polizia delle acque e 22 dicembre 1916 sull'utilizzazione delle forze idrauliche, il Consiglio federale è competente per imporre un certo tipo di diga ad un'impresa elettrica che intende creare un bacino d'accumulazione in alta montagna.

A. La Société anonyme L'Energie 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

Seite: 123

d'accumulation qu'elle se proposait de construire au débouché du Val de Cleuson. Il s'agissait d'un barrage évidé du type Noetzli.

Le 14 mars 1946, le Service fédéral des eaux, après avoir pris contact avec les autres services fédéraux intéressés, a dressé 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 évidé, 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.... Dès 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 fédéral de l'Intérieur les plans dressés par EOS. Comme ces plans se rapportaient à la construction d'un barrage évidé et qu'aucune allusion n'était faite de la part d'EOS aux observations du Département militaire fédéral touchant le type du barrage envisagé, le Département fédéral de l'Intérieur a prié le Département des travaux publics du Canton du Valais de faire savoir à la société qu'il lui était interdit d'entreprendre les travaux avant d'y être autorisée par lui et de l'inviter à dresser un projet général prévoyant un type de barrage offrant une plus grande « résistance à la destruction ». Ce projet devait, dans l'idée du Département fédéral, servir de base aux pourparlers futurs.

Seite: 124

Le 24 février 1947, une conférence a été tenue entre les représentants du Département militaire fédéral, de l'Inspection des travaux publics et du Service fédéral des eaux, d'une part, et ceux de l'EOS, d'autre part. Les représentants du Département militaire persistèrent à soutenir qu'un barrage plein offrait une meilleure résistance aux bombardements qu'un barrage évidé. Il fut convenu en définitive que la société soumettrait à l'Inspection des travaux dans un délai échéant le 20 mars 1947 un projet de « barrage à gravité plein », avec devis ainsi que le devis relatif au type de barrage évidé. Le 15 septembre 1947, n'ayant pas le plan et les devis promis, le Département de l'Intérieur a adressé à EOS une lettre dans laquelle il exprimait l'étonnement que lui causait son attitude et ajoutait ce qui suit: « La question du type de barrage ne pourra être tranchée que sur la base d'une

documentation complète et compte tenu de tous les facteurs entrant en considération. Cette décision ne saurait en tout cas être préjugée par la situation de fait devant laquelle votre société semble vouloir placer tant les autorités fédérales que cantonales ».

Le 16 septembre, EOS a adressé à l'Inspection des travaux le plan et le devis demandés. Le 26 novembre, d'accord avec le Département militaire, l'Inspection des travaux a désigné une commission d'experts chargée « d'établir une comparaison objective entre le coût d'un barrage à gravité plein, à Cleuson, et celui d'un barrage évidé ».

Le 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 évidé en moins de temps que le barrage plein;

2)

3) que le coût des deux types de barrage est pratiquement le même. »

Se référant à ce rapport et considérant en outre: « que si l'abaissement du niveau du lac constitue en soi la mesure

Seite: 125

de sécurité la plus efficace, personne ne peut garantir qu'il se fasse à temps et qu'il importe dès lors de choisir, entre deux types de barrage, celui qui offre une résistance plus grande à la destruction; que le barrage plein présente plus de sécurité que le barrage évidé », le Département fédéral de l'Intérieur, d'entente avec le Département militaire fédéral, a fait savoir à EOS, le 15 avril 1948, « que le barrage devra être du type à gravité plein ».

Le 30 avril 1948, des représentants des autorités fédérales et cantonales auxquels s'étaient joints les membres de la Commission d'experts ont procédé à une visite des chantiers. Ils constatèrent que la société EOS était en train d'exécuter les fouilles du barrage contrairement à l'avertissement qui lui avait été donné le 15 avril.

Le 5 mai 1948, le Département fédéral de l'Intérieur, d'entente avec le Département militaire fédéral et le Département des travaux publics du Canton du Valais a écrit à EOS qu'il lui interdisait tous travaux de bétonnage jusqu'à nouvel avis. La lettre se référait à l'art. 292 CP.

B. Le 5 juin 1948, EOS a déféré cette décision ainsi que celle du 15 avril précédent au Conseil fédéral et en a demandé l'annulation. Elle n'a cependant pas interrompu les travaux.

Le 21 juillet 1948, le Chef du Département fédéral de l'Intérieur a procédé à une inspection du chantier et conféré avec une délégation du Conseil d'Etat au sujet notamment de la légitimité de l'intervention des autorités fédérales. Le 30 juin précédent, il avait eu une conférence avec les représentants de l'EOS.

Le 28 juillet, le Département fédéral de l'Intérieur, se référant aux art. 3 de la loi fédérale 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 invité le Conseil d'Etat à assurer l'application de ses décisions du 15 avril et du 5 mai 1948. Il a renouvelé cette invitation le 28 août, malgré certaines objections présentées par le Conseil d'Etat.

Seite: 126

C. Par mémoire du 14 septembre 1948, le Conseil d'Etat s'est adressé au Conseil fédéral en concluant à ce qu'il plaise à celui-ci:

« 1. principalement, inviter le Département fédéral de l'Intérieur à révoquer sa décision du 28 août 1948 et à reprendre avec le Gouvernement valaisan des pourparlers en vue d'un accord;

» subsidiairement, statuer que le Département fédéral de l'Intérieur n'est pas compétent pour prescrire le type de barrage à exécuter à Cleuson, ni pour ordonner l'arrêt des travaux en cours. »

Par décision du 5 janvier 1949, le Conseil fédéral a rejeté les deux recours.

D. Par demande du 22 février 1949, le Conseil d'Etat du Valais, se fondant sur les art. 113 Cst. et 83 litt. a OJ, a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral prononcer:

« Le Département fédéral de l'Intérieur n'était pas compétent pour prendre les décisions du 15 avril, du 5 mai, du 28 juillet et du 28 août 1948; le Conseil fédéral n'était pas compétent pour confirmer, par son arrêt du 5 janvier 1949, les décisions précitées. »

L'argumentation du Conseil d'Etat peut se résumer de la manière suivante:

La révision de l'art. 25 Cst. effectuée en 1897 n'autorise pas à donner à la loi de 1877 sur la police des eaux une portée plus étendue que celle qu'elle avait jusqu'alors; elle a simplement régularisé la loi de 1877 qui débordait le cadre de l'art. 24 ancien Cst.

Le Conseil fédéral ne pouvait, à l'appui de sa décision, 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 fédéral devrait interdire la construction de barrages et ordonner la destruction de ceux qui existent. Certes le Conseil fédéral ne pousse pas sa thèse aussi loin et doit reconnaître qu'on ne saurait interdire à EOS de construire un barrage à Cleuson, mais, par là même, il reconnaît

également que les dispositions légales qu'il invoque ne sont pas applicables en

Seite: 127

l'espèce. Toute accumulation d'eau risque, il est vrai, d'être la cause d'un dommage, mais un danger éloigné ne suffit pas à justifier une interdiction. L'intervention de la police ne se justifie que si elle est proportionnée au but à atteindre.

Les mots « intérêts publics » de l'art. 3 al. 1 LPE n'autorisent pas à dire que la Confédération 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 à la Confédération, a pour objet la prévention des dommages qui peuvent résulter du cours naturel des eaux, prévention obtenue par des travaux d'endiguement, ainsi que la conservation des ouvrages construits à cet effet. L'art. 24 Cst. parle de haute surveillance sur la police des endiguements et non pas d'une façon générale de la police des eaux. Comme le dit BURCKHARDT (Kommentar zur BV, 3e éd., p. 170/171), le droit de haute surveillance a été accordé à la Confédération pour qu'elle protège le pays contre les dévastations causées par les torrents et les rivières, soit en en corrigeant le cours, soit en entretenant et repeuplant les forêts.

L'art. 21 LUFH n'est qu'une simple référence aux dispositions de la loi sur la police des eaux et ne se rapporte par conséquent qu'à la police des endiguements. L'opinion selon laquelle le Conseil fédéral aurait un droit de surveillance même sur les cours d'eau non corrigés avec des subsides fédéraux est donc inexacte de lege lata.

Il est certain que la rupture du barrage de Cleuson, malgré son éloignement, causerait du dommage aux ouvrages d'endiguement de la plaine du Rhône (ouvrages construits avec des subventions de la Confédération) et l'on ne conteste pas le droit des autorités fédérales de veiller à la protection de ces ouvrages. Cependant, jusqu'au mois de juillet 1948, le Conseil fédéral a justifié son intervention seulement par la nécessité d'assurer la sécurité des habitants de la plaine du Rhône en cas de guerre. Ce n'est que lorsque le Conseil d'Etat a contesté la

Seite: 128

compétence des autorités fédérales pour ordonner des mesures de précaution de ce genre que le Département de l'intérieur s'est prévalu du droit de surveillance qu'il possède relativement aux travaux d'endiguement effectués sur la Printze et sur le Rhône. C'est là un artifice juridique qui constitue un détournement de pouvoir indéfendable dans un Etat basé sur le droit. Il y a détournement de pouvoir toutes les fois que l'autorité administrative use de ses pouvoirs en vue d'un but autre que celui pour lequel le législateur les lui avait conférés. Le Tribunal fédéral a régulièrement annulé, sur recours de droit public, les décisions cantonales tendant à un but étranger à celui des lois appliquées.

L'autorité fédérale a certainement voix au chapitre dans le domaine de la police des eaux, mais « la compétence primaire » appartient aux cantons. La haute surveillance suppose une surveillance qui est exercée en premier lieu par les cantons. La Confédération ne peut intervenir, en vertu du pouvoir de haute surveillance, que dans le cas où un canton ne respecterait pas les prescriptions qu'elle a édictées. Mais la Confédération n'a édicté aucune prescription sur les systèmes de construction de barrages et ne serait du reste pas compétente pour le faire. La notion de « haute surveillance » a été précisée lors de la discussion de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques (Bull. stén. 1913, Conseil des Etats p. 233), comme aussi dans le message du Conseil fédéral sur la revision de cette loi (FF 1945 II p. 77 et suiv.). D'après un rapport du professeur Homberger cité dans ce message, le pouvoir de haute surveillance ne confère pas d'autres droits à la Confédération que celui d'être consultée et de donner son avis. Jusqu'ici, le Département lui-même partageait cette opinion, ainsi qu'il ressort d'une lettre adressée par le chef du Service fédéral des eaux au Département des travaux publics du Canton du Valais, du 4 juin 1932, et dans laquelle il était dit que c'était aux autorités cantonales à approuver les plans d'exécution du barrage du Val des Dix,

Seite: 129

notamment « du point de vue de la sécurité des ouvrages,». « Si, disait encore le Service fédéral des eaux, dans le cas de la Dixence nous avons, d'accord avec le canton, étendu notre examen à la question de la sécurité du barrage et soumis, de notre côté, les plans à une expertise, c'est parce que cet ouvrage était projeté selon un type tout à fait nouveau et que nous pensions qu'il pouvait être utile pour le canton d'avoir à sa disposition une documentation aussi complète que possible avant de prendre une décision. »

L'autorité fédérale sait qu'elle ne possède pas la compétence qu'elle revendique. Cela ne ressort pas seulement de la lettre précitée, mais de ce qu'il n'a été donné aucune suite à une motion Zschokke du 22 décembre 1899 qui demandait « de compléter la législation d'alors touchant l'établissement des forces hydrauliques et la police des cours d'eau s'y rapportant, cette police restant du ressort des

cantons et soumise à la haute surveillance de la Confédération » (FF 1900 II p. 227). « Si, ajoute le Conseil d'Etat, en 1899, le Conseil national pouvait demander que la législation fût complétée pour permettre à la Confédération de surveiller la construction des prises de forces motrices et d'assurer ainsi la sécurité des riverains, c'est que, de l'avis de ce Conseil, la Confédération n'avait pas cette compétence. » D'autre part, en 1945, dans un rapport aux Chambres fédérales, le Conseil fédéral exposait que ses bureaux s'occupaient de la préparation des textes législatifs propres à protéger les riverains des vallées contre les effets de la destruction des barrages, ce qui prouve également que jusqu'ici ces textes n'existent pas. Le Département fédéral de l'Intérieur 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 arrêter la structure des barrages hydrauliques, le professeur Homberger a répondu négativement.

E. Le Conseil fédéral a conclu au rejet des

Seite: 130

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, la ou les dispositions légales qui déterminent la compétence indiquent en même temps quels 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 (HÖBER, 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 concourra à la correction et à l'endiguement des

Seite: 131

torrents ainsi qu'au reboisement des régions où ils prennent leur source. Elle décrètera les mesures nécessaires pour assurer l'entretien de ces ouvrages et la conservation des forêts existantes. »

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.

A s'en tenir au texte français de l'art. 24 al. 1 Cst., il semblerait que le droit de la Confédération fût 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. 1er, 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 III 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

Seite: 132

projetteraient de commettre un acte répréhensible du point de vue de la police des constructions hydrauliques (sic 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 existe à côté de celui qu'elle tient de l'al. 2 de décréter les mesures nécessaires pour assurer l'entretien des ouvrages construits en vue de la correction et de l'endiguement 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, paraît 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. 24bis al. 1 Cst, 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

Seite: 133

modification à 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 lettres a et b de l'art. 1er 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 lettre b, il excédait les limites fixées par l'art. 24 Cst. en sa version primitive (cf. SALIS, Le droit fédéral suisse, 2e édit. vol. IV nos 1440 et 1441 III).

Les mesures des autorités fédérales que critique le Conseil d'Etat se rapportent à un cours d'eau qui tombe sous le coup de l'art. 1er 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 Cst. Selon l'art. 1er 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 de Salis, résumant le message du Conseil fédéral, sont également réputés torrents au sens de l'art. 1er de la loi « les rivières dont ils sont les affluents chaque fois qu'elles charrient assez d'alluvions pour nécessiter des endiguements artificiels ou telle autre correction destinée à les mettre en état d'emmener leurs charriages ou à leur ôter toute possibilité d'endommager leurs rives ». (Le droit fédéral suisse vol. IV no 1441 II 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

Seite: 134

son 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 été déjà 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 les biffa (FF 1877 III p. 40), mais ils 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 dire que le droit de haute surveillance était un droit « tout général » venant s'ajouter au pouvoir spécial de surveillance qui compète 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).

Seite: 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 dire que le Conseil fédéral n'a pas qualité, 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 ch. 4 lettre c 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 III p. 276; SALIS, loc. cit. IV no 1446). Le Tribunal fédéral ne saurait donc partager à ce sujet l'opinion de BURCKARDT (loc. cit. p. 171).

7. Pour que le Conseil fédéral puisse intervenir en vertu de l'art. 3 LPE, il faut qu'il soit fait « un usage nuisible aux intérêts publics » d'un cours d'eau placé sous la haute surveillance de la Confédération. Le Conseil d'Etat

Seite: 136

prétend que cette hypothèse n'était pas réalisée en l'occurrence, la construction d'un barrage ne pouvant constituer un usage « nuisible aux intérêts publics ». Il est évident que la construction d'un barrage n'est pas en soi un acte nuisible aux intérêts publics, mais il n'est pas moins vrai que ces intérêts sont mis en péril si l'on ne prend pas lors de la construction toutes les mesures de sécurité possibles d'après la technique moderne. Or les autorités fédérales n'interdisent nullement à EOS de construire un barrage à Cleuson; elles entendent seulement l'empêcher de construire un barrage qui n'offrirait pas les garanties que les experts ont jugées indiquées pour assurer la protection des vallées inférieures et qui, à leur avis, pouvaient être raisonnablement imposées à l'entreprise.

Le Conseil d'Etat ne conteste pas qu'un barrage plein ne garantisse mieux les vallées inférieures et les habitants que ne le ferait le barrage évidé dont EOS projetait la construction. Le Tribunal fédéral n'a donc pas à se demander s'il aurait eu à examiner cette question dans le cas où le Conseil d'Etat aurait été d'un autre avis. Il n'a en tout cas pas à rechercher si les dangers que présentent les barrages évidés sont tels que, compte tenu de toutes les circonstances, l'interdiction du Département de l'Intérieur se justifiait ou non. Cette question, en effet, est étrangère à celle de la délimitation des compétences respectives de la Confédération et des cantons; elle constitue l'objet même de la décision, et, comme on l'a dit ci-dessus, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de rechercher si le Conseil fédéral a bien ou mal usé de ses pouvoirs.

8. C'est à tort que le Conseil d'Etat part de l'idée que le Conseil fédéral pourrait, en vertu de l'art. 3 LPE, donner des instructions aux cantons, mais non pas prendre des mesures directement à l'encontre des particuliers. L'art. 3 al. 4 LPE permet au Conseil fédéral d'interdire des travaux dont les conséquences peuvent être nuisibles. Or cette interdiction ne peut être faite qu'à celui qui exécute ces travaux, c'est-à-dire en l'espèce à EOS. Cette

Seite: 137

compétence est conférée par l'art. 3 al. 4 en termes si clairs (cf. également l'art. 2 du règlement d'exécution de la LPE, du 8 mars 1879, ROLF nouvelle série IV p. 32) que le Tribunal fédéral ne

pourrait en juger autrement en vertu de l'art. 113 al. 3 Cst. même si la disposition de l'art. 3 al. 4 sortait du cadre fixé par l'art. 24 Cst., ce qui n'est d'ailleurs pas le cas. L'intention du législateur d'attribuer à la Confédération le droit de prendre elle-même directement les dispositions conformes aux intérêts publics résulte également du rapport de la commission du Conseil des Etats du 4 décembre 1876 (FF 1877 I p. 138), où il est dit qu'il convient d'accorder à la Confédération « un droit d'initiative directe » afin de lui permettre d'interdire des travaux contraires aux intérêts publics et d'en ordonner la destruction.

Comme la Confédération n'a pas d'organes d'exécution propres, elle devra s'adresser aux autorités de police ou aux tribunaux cantonaux (conformément à l'art. 292 CP) pour faire exécuter les décisions qu'elle a prises à l'encontre des particuliers en vertu de l'art. 3 al. 4 LPE. Ces autorités ont à faire le nécessaire sans pouvoir en examiner la légitimité ni l'opportunité.

9. La Confédération était compétente pour prendre la décision 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, combiné avec l'art. 3 al. 2 LPE. D'après l'art. 21 al. 3, l'établissement d'usines sur les cours d'eau corrigés à l'aide de subventions fédérales est subordonné à l'autorisation du Conseil fédéral, lequel peut, en vertu de l'art. 3 al. 2 LPE, exiger 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

Seite: 138

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 évidé, 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 (combiné 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 conféraient les art. 21 al. 3 LUFH et 3 al. 2 LPE un usage contraire aux intentions du législateur. L'interdiction d'édifier un barrage évidé 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,

Seite: 139

que l'interdiction décrétée par les autorités fédérales servît 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 Dix, 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