

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (1978)
Heft: 435

Artikel: Partage des compétences : un litige exemplaire
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1026942>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

tion communaux et accompagnés en général d'un arsenal assez complet d'articles se rapportant à la police des constructions.

En raison du rôle décisif qu'auront à jouer les plans directeurs cantonaux dans le cadre de la conception de l'aménagement du territoire proposée par la nouvelle loi fédérale, les cantons se penchent maintenant fébrilement non seulement sur les articulations du programme qu'ils auront à remplir, mais aussi sur les rapports qui devront s'établir dans ce cadre entre gouvernement et parlement, ainsi que sur le mode de participation des différentes régions.

A ce sujet, deux questions :

— même si l'on peut partir du fait que le parlement est constitué de députés élus sur la base d'arrondissements électoraux — d'où une dimension géographique au caractère représentatif de leurs décisions — cela est-il suffisant pour que la population, au niveau régional, se sente solidaire de décisions prises au chef-lieu et la concernant directement ?

— par ailleurs, l'établissement d'un plan directeur exige de nombreuses démarches entre techniciens qui proposent et politiciens qui décident; dans ces conditions peut-on envisager vraiment qu'un parlement traditionnel se réunissant quatre à cinq fois par année soit assez souple pour assurer ce rôle de répondant régulier ?

C'est pour mieux assurer ces fonctions (représentativité régionale, souplesse et efficacité) et aller au-devant des communes constituées en régions que le service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud a envisagé une régionalisation qui permettrait, au niveau des régions, la création de commissions régionales (délégués des communes) et au niveau des cantons la création d'une commission des délégués régionaux...

Timidité de la Confédération

Tout autre est l'évolution de la sphère des pouvoirs de la Confédération.

La volonté de faciliter les échanges, la nécessité de rationaliser les voies de communication, le

passage progressif de l'artisanat à la phase industrielle ont entraîné une majorité de citoyens à accorder à la Confédération des compétences exclusives qui déboucheront parfois sur un monopole, les postes et les télégraphes, les téléphones, les installations techniques de la radiodiffusion et de la télévision, les transports maritimes, ferroviaires, fluviaux et aériens. C'est la prééminence des réseaux en matière de compétences fédérales...

Hors des réseaux, presque rien !

Mais, dans un autre secteur, en matière de surfaces, la Confédération n'a légiféré que dans le domaine des forêts (suite à une succession de catastrophes dues à des inondations). Malgré une législation fédérale sur les forces hydrauliques et sur la lutte contre la pollution, les eaux appartiennent aux cantons et toutes les mesures prises par la Confédération dans le domaine de la protection des sites n'ont qu'un caractère provisoire (exécution laissée aux cantons); enfin, on chercherait en vain dans la législation fédérale sur l'agriculture, qui pourtant soustrait pratiquement ce secteur d'activité à l'économie de marché, toute disposition en matière de zones agricoles...

En fait, toute la politique d'affectation se trouve réglée par les législations cantonales et surtout par les plans et règlements communaux de telle sorte que pour réaliser les tâches qui lui incombent, la Confédération doit, soit être au bénéfice d'une dispense de se conformer aux règles cantonales (c'est ainsi que l'article 18 de la loi sur les chemins de fer de 1957 affranchit partiellement les installations ferroviaires des règles de la police cantonale sur les constructions, l'hygiène et la prévention contre les incendies), soit suivre la procédure normale prévue par les législations et règlements des niveaux inférieurs, au risque de s'achopper à des résistances plus ou moins nombreuses.

C'est dans ces domaines où les compétences sont concurrentes que surgissent actuellement des mouvements d'opposition qui mettent en ques-

tion, au nom d'intérêts géographiquement plus limités, l'application de mesures prises soi-disant au nom de l'intérêt général ! Cette possibilité de contestation (voir les mouvements écologiques, entre autres) reposant sur l'opposition lors d'une mise à l'enquête et sur la procédure de recours, constitue souvent la seule voie praticable pour soumettre à un nouvel examen, des stratégies globales élaborées au niveau le plus élevé, à un moment donné, et sur lesquelles on est d'autant moins disposé à revenir que des investissements importants ont été déjà consentis.

Ces trois niveaux, ancrés dans les institutions peuvent, déjà en tant que tels, susciter quelques questions... et d'abord favorisent-ils vraiment la participation démocratique ?

ANNEXE

Partage des compétences : un litige exemplaire

Un litige exemplaire opposant canton et Confédération a opposé récemment cette dernière au canton de Genève à propos de la construction d'une installation atomique.

Au départ, cet article 24 quinquies de la Constitution fédérale (datant du 24 novembre 1957) : « La législation atomique est du domaine de la Confédération ».

Les cantons ne peuvent plus légiférer dans le domaine réglé par la loi fédérale. Consulté par la Confédération pour se prononcer sur l'implantation d'une centrale nucléaire à Verbois, le canton de Genève, après avoir donné un préavis général favorable, réservait la procédure de déclassement en zone industrielle des terrains nécessaires à la construction de la centrale — immeuble sis actuellement en zone agricole.

La question qui se posait était de savoir si le canton de Genève était habilité à faire cette réserve.

SUITE AU VERSO

Partage des compétences : un litige exemplaire (suite et fin)

Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie ne le pensait pas, puisque après avoir approuvé le site de Verbois, il écrivait au Conseil d'Etat du canton de Genève ce qui suit :

« L'exécution d'autorisations octroyées par la Confédération ne peut, dans de telles conditions, pas être empêchée par le refus d'autorisations relevant du droit cantonal. L'application de l'article 3 de la Constitution fédérale, selon lequel le droit fédéral prime le droit cantonal, serait rendu illusoire dans le cas contraire. En ce qui concerne le déclassement des terrains situés à Verbois, dont l'utilisation pour la construction d'une centrale nucléaire a été approuvée par notre département, il n'est à notre avis pas nécessaire pour les mêmes raisons. Nous vous prions de bien vouloir tenir compte de cette situation juridique dans vos décisions ultérieures ».

C'est contre cette interprétation de la loi que le Conseil d'Etat du canton de Genève recourait.

Autorisation en trois temps

A ce stade, il faut avoir à l'esprit que l'exercice des compétences de la Confédération en la matière qui nous occupe se divise pour l'instant en trois temps :

1. — Décision d'autorisation de site. Cette autorisation permet d'éviter aux requérants d'engager des dépenses considérables qu'occasionne l'établissement d'un dossier complet lorsque les premières études liées au site soulèvent des objections fondamentales.

2. Autorisation de construire. Cette intervention doit permettre d'appliquer des normes de sécurité très importantes et qui doivent être respectées d'une manière uniforme sur l'ensemble du territoire fédéral.

3. — Autorisation d'exploiter. Cette autorisation

doit permettre le contrôle et les vérifications délicates. Il est nécessaire de la faire dépendre d'un organisme fédéral dans la mesure où la plupart des cantons seraient en peine de le mettre sur pied.

Revenons au raisonnement du Tribunal fédéral ! Même si cette réglementation de la loi fédérale intervient étroitement dans le contrôle des réalisations techniques et contribue par ailleurs à encourager l'utilisation de l'énergie atomique en rendant possible la construction des centrales nucléaires, la réalisation de ces dernières n'est pas une tâche de la Confédération. Elle ne bénéficie pas du droit d'expropriation.

En reconnaissant que l'aménagement du territoire reste de la compétence des cantons, étant donné que la Confédération ne peut que poser en la matière des principes généraux, le Tribunal fédéral déclare qu'il appartient aux cantons et aux communes de procéder à l'affectation de leur territoire en différentes zones. En l'occurrence, le déclassement selon la loi genevoise doit faire l'objet d'une décision du Grand Conseil (législatif) sous forme de lois soumises à un référendum.

Même si l'article constitutionnel et la loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique entraînent une limitation du pouvoir cantonal de police, elle ne met pas en question le caractère exclusif de la compétence des cantons en matière d'aménagement du territoire. L'autorisation de site ne crée pas une extraterritorialité, comme le prétend la Société Energie Ouest-Suisse. Même dans les domaines où sa compétence est exclusive et reconnue, la Confédération ne peut échapper aux règles établies par le droit cantonal et communal des constructions sans une mention expresse dans le droit fédéral. En fait, en accordant l'autorisation de site, l'autorité fédérale reconnaît que ce dernier satisfait aux exigences posées par le droit fédéral qui sont des exigences de police, elle ne peut pas conférer à l'entreprise le droit d'expropriation.

En conclusion, le Tribunal fédéral admet la réclamation de droit public et déclare le canton de

Genève pour entreprendre la procédure de classement de zone industrielle du site de Verbois destiné à l'implantation d'une centrale nucléaire.

On serait tenté de croire, à travers la lecture de ce cas d'école, que la répartition des compétences qu'implique le respect strict du fédéralisme offre davantage de possibilités aux citoyens d'exprimer leur opinion. Ceci est juste. Toutefois, il faut relever l'allusion, dans l'arrêt du Tribunal fédéral, à une interprétation qui montre bien l'imprécision des limites à l'intérieur desquelles Parlement ou peuple genevois pourront encore intervenir. En l'espèce, le TF souligne en effet qu'« une entreprise approuvée par la Confédération ne saurait être rendue illusoire par une application arbitraire du droit cantonal ou communal en vigueur ». Aux exécutés donc de discerner l'arbitraire !

(A suivre)

Ne pas jouer avec l'amiante

Dans le dernier numéro de « Polyrama » (av. de Cour 33, 1007 Lausanne), périodique de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, consacré aux relations entre les sciences techniques et la médecine sous le titre « Génie médical », une série d'articles remarquablement clairs et précis. Outre un texte signé par le professeur de chirurgie lausannois F. Saegesser, qui a reçu une large publicité pour les propos sévères qu'il livre sur la « médecine, fille bâtarde des sciences pures », d'autres contributions dignes d'intérêt. Par exemple, ces cinq pages consacrées à l'utilisation de l'amiante dans la construction. Les auteurs y rappellent les dangers, d'ailleurs connus, de la pratique du « flochage d'amiante » (les fibres d'amiante, projetées sur les profilés métalliques ou les dalles de béton, forment un matelas fragile, incombustible, absorbant phonique) pour les habitants des immeubles traités. Et de noter qu'une enquête sommaire indique qu'il y a en Suisse au moins 300 bâtiments suspects de cette catégorie, dont le quart sont des écoles secondaires, primaires ou maternelles...