

V. Kompetenz der Bundesbehörden.

Compétence des autorités fédérales.

1. Des Bundesgerichtes. — Du Tribunal fédéral.

43. Arrêt du 17 Mai 1879 dans la cause de l'Etat de Vaud contre l'Etat de Genève.

Par demande déposée au Greffe fédéral le 18 Juillet 1878, l'Etat de Vaud expose que l'Etat de Genève a ordonné ou autorisé la construction, soit à l'issue du lac Léman, soit dans le lit du Rhône, d'un certain nombre d'ouvrages qui ont provoqué un exhaussement sensible du niveau moyen des hautes eaux et de celui des basses eaux du lac; que ces ouvrages ont en outre causé une augmentation notable de la durée de la période annuelle des hautes eaux. Cet état de choses cause aux riverains vaudois un préjudice considérable aussi bien en ce qui concerne leurs propriétés qu'au point de vue de la santé publique. L'Etat de Vaud estime que l'Etat de Genève ne peut être admis à exercer ses droits de souveraineté de façon à entraîner directement ou indirectement ceux d'un autre canton. Les lois des deux cantons déclarent le lac Léman partie intégrante du domaine public: chacun de ces deux Etats exerce la haute police des eaux qui est l'un des attributs de la souveraineté. Chacun d'eux a donc aussi la mission de veiller à ce que les conditions d'écoulement du lac ne soient pas modifiées de telle façon qu'il en résulte un préjudice pour son territoire ou pour la personne ou les biens de ses habitants.

Fondé sur ces considérations, l'Etat de Vaud conclut, entre autres, à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral prononcer que le canton de Genève doit enlever à ses frais les ouvrages situés sur le territoire genevois qui apportent un obstacle au libre écoulement des eaux du lac et surélèvent ces eaux au détriment du canton de Vaud.

Dans sa réponse, datée du 15 Janvier 1879, l'Etat de Genève, tout en reconnaissant que la solution du présent conflit appartient à une autorité fédérale, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral :

En première ligne se déclarer incompétent pour connaître du recours de droit public formé par l'Etat de Vaud en date du 18 Juillet 1878, attendu que ce recours porte sur une contestation administrative.

En seconde ligne à ce que le Tribunal fédéral, avant de statuer, renvoie les deux Etats à se pourvoir par devant le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, aux fins de faire décider si le différend élevé entre les deux cantons constitue une contestation administrative de la nature de celles prévues par l'art. 113, al. 2, de la Constitution fédérale.

A l'appui de ces conclusions, l'Etat de Genève fait valoir les considérations suivantes :

L'art. 113 de la Constitution fédérale énumère trois ordres de recours qui rentrent dans la compétence du Tribunal fédéral, mais, comme exception à cette règle, le second alinéa du même article statue que « sont réservées les contestations administratives à déterminer par la législation fédérale. » Tous les différends de droit public entre cantons ne rentrent donc pas dans la compétence du Tribunal fédéral, mais seulement les différends qui ne constituent pas des contestations administratives.

L'art. 57 de la loi sur l'organisation judiciaire, reprenant ce qui concerne les différends de droit public entre cantons, ne contient aucune définition ou énumération des différends qui constituent les contestations administratives réservées à l'appréciation des autorités politiques fédérales. Mais cette circonstance ne peut effacer la disposition exceptionnelle du second alinéa de l'art. 113 précité : il faut seulement en conclure que le législateur fédéral a voulu laisser la détermination de ces différends à la jurisprudence, c'est-à-dire à l'interprétation que, dans chaque cas particulier, prononcerait, soit le Tribunal fédéral, soit, s'il y avait recours, le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale. Dans le cas où le Tri-

bunal fédéral n'estimerait pas avoir le droit d'apprécier cette question préjudicielle, il y aurait lieu à renvoyer les parties devant l'Assemblée fédérale pour que celle-ci statuât sur ce conflit de compétence, et déterminât si la contestation pendante entre les deux cantons constitue une contestation administrative, et rentre dans l'exception prévue par l'alinéa 2 de l'art. 113 de la Constitution fédérale.

Le procès actuel est une contestation administrative. Le régime des eaux et notamment la législation en matière de concessions d'établissements hydrauliques sur des cours d'eau publics fait partie du droit administratif, et toute contestation en cette matière, qu'elle soit élevée par un particulier contre l'Etat, ou par un Etat contre un autre Etat, est évidemment une contestation administrative, que son essence même fait échapper à l'appréciation de l'autorité judiciaire. Un tel conflit ne peut être jugé au seul point de vue d'idées juridiques abstraites : il doit être l'objet d'une entente libre de part et d'autre, et si cette entente est impossible, c'est à l'autorité politique du pays tout entier qu'il appartient de prononcer.

Dans la réponse à l'exception, l'Etat de Vaud conclut à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral se déclarer compétent pour statuer sur le litige pendant entre parties, sans le renvoyer préalablement au Conseil fédéral ou à l'Assemblée fédérale.

A teneur de l'art. 113 de la Constitution fédérale qui institue le Tribunal fédéral comme Cour de droit public, ce Tribunal doit être considéré comme compétent, en cas de différend de droit public ou administratif entre deux cantons, dans tous les cas où la législation fédérale n'a pas expressément attribué le prononcé à une autre autorité. Or, aucune loi fédérale n'a placé dans la compétence du Conseil fédéral des cas semblables au conflit actuel. La loi sur l'organisation judiciaire fédérale a déterminé quelles sont les contestations administratives réservées au Conseil fédéral : toutes celles qui ne se trouvent pas énumérées à l'art. 59 de la prédite loi doivent par cela même être considérées comme étant restées dans la compétence du Tribunal fédéral.

L'Etat de Vaud conteste en second lieu que le différend qui le divise d'avec l'Etat de Genève soit de nature purement administrative. Il pose la question de savoir si le droit souverain d'un canton est absolu ou s'il est limité par la souveraineté des autres cantons. Or c'est là au premier chef une question de droit public. Vaud ne prétend d'ailleurs nullement refuser à Genève le droit d'administrer à sa guise, mais il demande que cette administration se renferme dans les bornes d'une souveraineté qui est limitée elle-même par celle du voisin : ce n'est pas cette souveraineté qu'il attaque, mais c'est l'usage qu'en prétend faire l'Etat défendeur au détriment d'un Etat confédéré.

Dans leur réplique et duplique les parties reprennent leurs conclusions respectives : l'Etat de Genève invoque en particulier, en faveur de la compétence du Conseil fédéral, l'art. 85, chiffre 7, de la Constitution fédérale.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1° L'art. 113, chiffre 2, de la Constitution fédérale porte que le Tribunal fédéral connaît des différends entre cantons, lorsque ces différends sont du domaine du droit public. Cet article attribue ainsi au Tribunal fédéral une compétence que la Constitution de 1848 donnait, à son art. 74, chiffre 6, dans des termes identiques, à l'Assemblée fédérale.

En exécution de ce principe, la loi sur l'organisation judiciaire fédérale statue également à son art. 57 que « le Tribunal » fédéral connaît des différends entre cantons, lorsque ces différends sont du domaine du droit public. » Le dit article énumère ensuite, à titre d'exemple, certaines contestations rentrant dans cette catégorie comme les rectifications de frontières intercantionales, les questions de compétence entre les autorités de cantons différents, etc.

Or il s'agit, dans l'espèce, d'une contestation de droit public entre cantons, puisque l'action actuelle porte sur un conflit né entre Vaud et Genève au sujet des attributions respectives de ces Etats touchant le régime des eaux du Léman.

2° L'Etat de Genève estime toutefois que la question à

résoudre constitue une contestation administrative, laquelle, en application de la réserve contenue à l'art. 113 de la Constitution fédérale précité, doit ressortir à l'autorité politique de la Confédération.

Cette déduction est toutefois erronée, et se trouve en désaccord aussi bien avec le texte de la Constitution fédérale, qu'avec les dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire, promulguée en exécution de cette Constitution.

En effet, bien qu'il soit, d'une manière générale, fort difficile de tracer une ligne de démarcation précise entre les conflits de droit civil et les contestations administratives, et plus difficile encore de distinguer d'une manière rigoureuse entre ces dernières et les conflits de droit public, ces divers domaines se touchant et se confondant même à certains points de vue, — il n'en est pas moins incontestable que le Tribunal fédéral ne se trouve pas, dans l'espèce, en présence d'une contestation de nature administrative. La question à la base de l'action intentée par l'Etat de Vaud est celle de savoir si la souveraineté de l'Etat de Genève en matière de législation et de haute police sur les eaux du Léman doit être limitée en ce sens que cette souveraineté ne puisse être exercée de manière à porter atteinte à la souveraineté ou au territoire du canton de Vaud. Or cette question, ayant trait à un conflit entre les souverainetés de deux cantons différents, rentre au premier chef dans le domaine du droit public intercantonal et ne saurait être réduite aux proportions d'une simple contestation administrative.

3° Mais à supposer même que le différend actuel constitue une contestation administrative, la compétence du Tribunal fédéral n'en serait pas moins incontestable, à teneur des dispositions des articles 113 de la Constitution fédérale et 59 de la loi sur l'organisation judiciaire.

En effet :

a) L'art. 113 précité établit comme règle la compétence du Tribunal fédéral en matière de droit public, à la seule réserve des contestations administratives à déterminer par la législation fédérale.

Ces contestations ont été énumérées à l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, qui détermine sous chiffres 1 à 10, quels sont les seuls différends de nature administrative attribués à la connaissance des autorités politiques de la Confédération. Cette énumération, — comme cela résulte avec clarté du texte de l'art. 59 lui-même ainsi que du message du Conseil fédéral accompagnant le projet de cette loi, — est complète et limitative : il s'en suit que la compétence du Tribunal fédéral est fondée dans tous les cas qui ne rentrent pas dans les susdites exceptions. (Voy. arrêt du Tribunal fédéral en les causes Berne contre Neuchâtel, recueil I, page 302. Tannay, *ibid.* II, page 31.)

b) L'art. 57 de la même loi place dans la compétence du Tribunal fédéral tous les différends de droit public entre cantons, sans faire aucune réserve ni exception, à cet égard, en faveur de la compétence des autorités politiques. Même si l'on voulait admettre que de simples contestations administratives entre cantons rentrent dans la compétence des autorités politiques, il est en tous cas inexact de prétendre qu'en rédigeant l'art. 57, le législateur ait eu l'intention de faire trancher au préalable, à propos de chacun de ces différends, la question de compétence par l'Assemblée fédérale. La Constitution fédérale a voulu, d'ailleurs, que les contestations administratives réservées exceptionnellement à la connaissance des autorités politiques soient déterminées par la *législation* ; or cette législation, qui ne saurait consister en une série de décisions prises arbitrairement à propos de chaque cas particulier, mais qui doit les régir tous, a été, comme on l'a vu, consignée dans la loi sur l'organisation judiciaire, laquelle, dans sa teneur actuelle, tranche clairement la question de compétence à propos de tous les conflits de droit administratif.

4° L'Etat de Genève cherche enfin, dans sa réplique, à asseoir la compétence du Conseil fédéral en la cause sur la disposition de l'art. 85, chiffre 7, de la Constitution fédérale, attribuant aux deux Conseils la garantie du territoire des cantons.

Cet argument est dénué de fondement.

Cette prescription, qui figurait déjà textuellement dans la Constitution fédérale de 1848, n'est en effet nullement applicable aux circonstances de la cause : elle ne se rapporte évidemment qu'à la disposition de l'art. 5 *ibidem*, portant que la Confédération garantit aux cantons leur territoire, c'est-à-dire leur existence dans l'intégralité de leurs limites actuelles, et ne vise point un conflit où, comme la cause présente, se pose la question de droit de savoir si l'Etat de Genève exerce ses droits de souveraineté sur le débouché du Rhône de manière à causer, par le reflux des eaux, un préjudice aux portions du territoire vaudois riveraines du lac, et si cette manière de faire implique une atteinte portée à la souveraineté du canton de Vaud.

Cette interprétation est confirmée par le procès-verbal de la commission de révision de la Constitution de 1848, d'où il ressort (pag. 21) que le sens de la garantie contenue à l'art. 5 est uniquement de consacrer le devoir d'intervention de la Confédération pour le cas où une partie quelconque du territoire d'un canton manifesterait l'intention de se joindre à un autre canton ou à un Etat étranger. (Voy. Blumer, *Handbuch*, II^e édition, pag. 182.) Il ne s'agit point en la cause d'une menace d'amointrissement d'un territoire cantonal : l'art. 5 et l'art. 85, chiffre 7, de la Constitution fédérale ne peuvent donc être invoqués.

5^o Il n'y a pas lieu enfin d'obtempérer à la conclusion subsidiaire prise par l'Etat de Genève et tendant à ce que le Tribunal fédéral renvoie, avant de statuer, les deux Etats à se pourvoir devant le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, aux fins de faire décider si le différend constitue une contestation administrative de la nature de celles prévues à l'art. 113, al. 3, de la Constitution fédérale.

Un pareil renvoi ne se justifierait à aucun point de vue, après que le Tribunal fédéral a été amené à affirmer sa propre juridiction.

Il est d'ailleurs loisible à l'Etat de Genève, pour le cas où il persisterait à revendiquer l'intervention des autorités poli-

tiques fédérales, de s'adresser au Conseil fédéral, qui déciderait alors s'il estime devoir soulever un conflit de compétence, conformément à l'art. 56 de la loi sur l'organisation judiciaire.

6° L'affirmation par le Tribunal fédéral de son droit de prononcer comme Cour de droit public sur le présent litige ne met point obstacle à ce qu'il examine de nouveau, lors de son prononcé sur le fond de la cause, dans quelle mesure cette compétence doit être étendue à tous les points de détail des conclusions prises en demande par l'Etat de Vaud.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral

prononce :

L'exception d'incompétence soulevée par l'Etat de Genève est rejetée.

2. Des Bundesrathes. — Du Conseil fédéral.

44. Arrêt du 30 mai 1879 dans la cause Francillon.

Dans le courant de Novembre 1878, Emile Francillon, pépiniériste à Lausanne, s'est adressé à la maison Vérillac père et fils à Annonay (Ardèche, France), pour obtenir l'envoi d'un parti d'arbres de pépinières, poiriers et pommiers.

Sur les renseignements qui lui ont été donnés par les employés des péages fédéraux, il a spécialement avisé l'expéditeur qu'il y avait lieu d'accompagner la marchandise d'une attestation constatant que la localité de provenance ne contenait pas de pied de vigne et qu'elle avait été soumise, dans la dernière année, à une inspection officielle au point de vue du phylloxera.

Les arbres commis par Francillon ont été expédiés à Lausanne accompagnés d'une déclaration du maire d'Annonay, datée du 2 Novembre 1878, conforme à ce qui avait été demandé, et ont transité par Genève sans observations des employés des péages fédéraux.