TF, 10.09.2026, 1E_1/2024*

Le refus du Conseil fédéral d'approuver une loi cantonale constitue une décision au sens de l'art. 120 al. 2 LTF que le canton peut contester par recours devant le Tribunal fédéral, et non par la voie de l'action. L'art. 189 al. 4 Cst., qui exclut en principe les actes du Conseil fédéral du contrôle du Tribunal fédéral, ne s'y oppose pas, l'art. 120 LTF constituant une exception légale.

Faits

En septembre 2022, le Grand Conseil genevois adopte la loi sur les déchets (LDéchets). En particulier, l'art. 30 al. 1 LDéchets impose d'acheminer les déchets incinérables, urbains ou non, qui ne font pas l'objet d'une valorisation matière, à l'usine des Cheneviers, exploitée par les Services industriels de Genève. L'art. 36 al. 1 LDéchets met l'élimination des déchets urbains des ménages à la charge des communes. L'art. 38 al. 4 let. e et f LDéchets permet au fonds cantonal de financer les coûts d'exploitation des espaces de récupération cantonaux (let. e) et le traitement des déchets spéciaux urbains (let. f).

En novembre 2022, le DETEC rend une décision provisoire qui approuve la plupart des dispositions, mais estime l'extension de la zone d'apport (art. 30 al. 1 LDéchets) contraire à l'art. 31c al. 2 LPE, faute de démonstration de l'incapacité du marché à éliminer les déchets non urbains. En outre, le DETEC considère les art. 36 al. 1 et 38 LDéchets contraires au principe du pollueur-payeur (art. 32 al. 1 LPE). En décembre 2023, le Conseil fédéral refuse d'approuver les art. 30 al. 1, 36 al. 1 et 38 al. 4 let. e et f LDéchets.

Le canton de Genève ouvre action auprès du Tribunal fédéral, lequel doit déterminer s'il est compétent pour connaître du refus d'approbation de dispositions cantonales par le Conseil fédéral, et le cas échéant, par quelle voie de droit le canton doit agir.

Droit

L'art. 120 al. 1 let. a LTF ouvre la voie de l'action en instance unique auprès du Tribunal fédéral pour les conflits de compétence entre autorités fédérales et cantonales. Selon l'art. 120 al. 2 LTF, l'action est subsidiaire: celle-ci est exclue lorsqu'une autre loi fédérale

habilite une autorité à statuer par décision. Seul le recours contre cette décision est alors ouvert. Bien que le Tribunal fédéral puisse en principe connaître des conflits de compétence entre Confédération et cantons, l'art. 189 al. 4 Cst. exclut les actes du Conseil fédéral du contrôle du Tribunal fédéral, sauf exception légale.

Il faut donc d'abord déterminer si le Conseil fédéral peut être considéré comme une autorité fédérale au sens de l'art. 120 al. 1 LTF et si cette disposition constitue une exception légale au sens de l'art. 189 al. 4 Cst., qui permettrait au canton de s'adresser au Tribunal fédéral.

Selon les travaux préparatoires de la Constitution (FF 1997 I 519 ss), le Tribunal fédéral doit trancher les différends entre la Confédération et les cantons, et seuls ces derniers peuvent invoquer devant le Tribunal fédéral une violation de la répartition constitutionnelle des compétences. Certes, le Tribunal fédéral a par le passé exclu le recours contre un refus d'approbation d'une norme cantonale par le Conseil fédéral, mais uniquement lors de recours formés par des particuliers directement contre la disposition cantonale ou contre une décision d'application rendue à leur encontre. Aucun arrêt ne concernait un canton qui contestait directement un refus d'approbation.

Lorsque le Conseil fédéral refuse d'approuver des dispositions cantonales au motif que le canton n'est pas compétent pour réglementer la matière en question, ce dernier doit pouvoir saisir le Tribunal fédéral. L'ATF 150 II 273 c. 1.4.4 et 1.4.5, résumé *in* LawInside.ch/1405/, retient du reste qu'une voie de droit au Tribunal fédéral est en principe ouverte contre toute décision portant sur une contestation entre la Confédération et un canton. Une partie de la doctrine admet la même solution. Le Conseil fédéral est donc une autorité fédérale au sens de l'art. 120 al. 1 let. a LTF et cette disposition constitue l'exception légale que l'art. 189 al. 4 phr. 2 Cst. réserve.

Ensuite, il convient d'examiner sur quelle voie de droit le canton doit se fonder pour contester le refus d'approbation du Conseil fédéral, ce qui suppose de déterminer si le refus d'approbation constitue une « décision » au sens de l'art. 120 al. 2 LTF, notion que la loi ne définit pas. Sans se limiter à la décision classique de l'art. 5 PA, la notion de décision de l'art. 120 al. 2 LTF suppose au moins un objet formel de recours qu'un canton peut porter devant le Tribunal fédéral par la voie du recours, à moins que le législateur n'ait exclu cette

possibilité.

En l'espèce, l'art. 37 LPE habilite le Conseil fédéral à approuver les dispositions cantonales d'exécution en matière de déchets. Cette approbation constitue ainsi une décision au sens de l'art. 120 al. 2 LTF, ce qui exclut la voie de l'action. Partant, le canton aurait dû former un recours selon l'art. 120 al. 2 LTF. Déposée dans le délai de l'art. 100 LTF, son écriture reste toutefois recevable, et l'erreur de désignation n'empêche pas de traiter l'action comme un recours (ATF 148 I 160 c. 1.1, résumé *in* LawInside.ch/1194/).

Quant à l'étendue du contrôle, le Tribunal fédéral examine uniquement le respect de la répartition des compétences au sein de l'État fédéral, et non si l'acte litigieux est conforme au droit supérieur. Or, l'approbation prévue à l'art. 37 LPE déploie un effet constitutif : si l'autorité chargée de cette approbation estime à tort qu'une disposition cantonale viole le droit supérieur ou étend indûment son pouvoir d'examen, la question relève du fond, et non d'un conflit de compétence. Un refus d'approbation du Conseil fédéral ne constitue donc pas en soi un conflit de compétence.

En l'espèce, s'agissant de l'art. 30 al. 1 LDéchets, le canton ne conteste pas que cette disposition, relative aux déchets non urbains, tombe sous le coup de l'art. 31c al. 2 LPE. Or, l'art. 31c al. 2 LPE figurant dans la liste de l'art. 37 LPE, les dispositions cantonales qui l'exécutent sont donc soumises à l'approbation de la Confédération. Sa compétence pour approuver l'art. 30 al. 1 LDéchets n'est pas remise en cause. Le grief du canton, tiré de la nécessité de la zone d'apport, relève du fond et non de la compétence, et le recours est rejeté sur ce point.

Il en va différemment des dispositions relatives au financement de l'élimination des déchets urbains par les communes et par le fonds cantonal (art. 36 al. 1 et 38 al. 4 let. e et f LDéchets), qui ne figurent pas dans la liste de l'art. 37 LPE. Leur base en droit fédéral est l'art. 32a LPE, qui impose en principe de financer cette élimination par des taxes causales. L'art. 37 LPE énumère de manière exhaustive les dispositions cantonales soumises à approbation fédérale (« art. 30 à 32, 32a^{bis} à 32e [LPE] »), parmi lesquelles ne figure pas l'art. 32a LPE. Le législateur fédéral a ainsi voulu laisser aux cantons et aux communes une

grande liberté dans l'aménagement du financement (ATF 141 II 113, résumé *in* LawInside.ch/25/). L'art. 32a LPE est en effet une disposition-cadre, qui pose les principes généraux que les cantons et communes concrétisent dans leur législation.

Certes, le Conseil fédéral a refusé ces dispositions pour violation du principe du pollueur-payeur (cf. art. 2 et 32 al. 1 LPE, ce dernier étant mentionné à l'art. 37 LPE). Toutefois, pour les coûts d'élimination des déchets urbains, l'art. 32a LPE constitue une disposition spéciale, et la décision du Conseil fédéral repose sur elle seule. Comme cette disposition ne figure pas à l'art. 37 LPE, les règles cantonales qui l'exécutent échappent à l'approbation fédérale. Le Conseil fédéral a donc excédé sa compétence en estimant que les art. 36 al. 1 et 38 al. 4 let. e et f LDéchets étaient soumis à son approbation.

Partant, le Tribunal fédéral admet partiellement le recours.

Proposition de citation : Nadia Masson, Recours ou action ? La voie de droit contre le refus d'approbation d'une loi cantonale par le Conseil fédéral, in: https://lawinside.ch/1812/