

Diese Argumentation trifft bei einer einfachen Gesellschaft oder einem andern, nicht zu den Handelsgesellschaften gehörenden Gemeinschaftsverhältnis, wie auch bei Einzelkaufleuten, nicht direkt zu. Es besteht aber auch sachlich kein Grund, die erwähnte Ausnahme, die nicht unangefochten blieb, in der Tat diskutierbar ist und die daher auch nicht auf solche Geschäftsbetriebe, deren Inhaber eine einzige Person ist, ausgedehnt wurde (vgl. BGE 45 I S. 290), analog auf einfache Gesellschaften oder ähnliche Gemeinschaftsverhältnisse zu erstrecken.

Das Berufseinkommen des Rekurrenten darf somit nur in Basel, nicht in Binningen besteuert werden; der Entscheid des Regierungsrates von Baselland ist daher aufzuheben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Der Rekurs wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft vom 29. August 1924 aufgehoben.

III. UNVEREINBARKEITSBESTIMMUNGEN DER KANTONALEN VERFASSUNGEN

INCOMPATIBILITÉS PRÉVUES PAR LES CONSTITUTIONS CANTONALES

46. Arrêt du 5 décembre 1924 dans la cause Rossiaud contre Conseil d'Etat du canton de Genève.

Etendue de la compétence du TF dans l'interprétation de dispositions constitutionnelles cantonales. — Loi cantonale déclarant incompatible le mandat de député au Grand Conseil avec les fonctions auxquelles est attribué un *traitement* permanent de l'Etat. Inadmissibilité de l'interprétation selon laquelle l'incompatibilité s'étendrait aux fonctions permanentes.

A. — Le recourant, député au Grand Conseil du canton de Genève, a été nommé juge assesseur au Tribunal de Police de Genève le 5/6 avril 1924.

La loi constitutionnelle genevoise sur les incompatibilités, du 31 mars 1901, est ainsi conçue :

« Article unique : Le mandat de député au Grand Conseil est incompatible avec toute fonction publique à laquelle est attribué un traitement permanent de l'Etat, à l'exception de celle de Conseiller d'Etat. »

Jusqu'au 1^{er} juin 1924 les juges assesseurs touchaient un traitement annuel de 4000 à 4500 fr. Depuis le 1^{er} juin 1924, ils reçoivent une indemnité de 15 fr. par audience ou séance de délibération en vertu de la loi du 6 octobre 1923 modifiant l'article 1^{er} de la loi sur le traitement des magistrats de l'ordre judiciaire, du 26 novembre 1919.

Le 27 mai 1924, le Conseil d'Etat attira l'attention de Rossiaud sur le fait que sa nomination aux fonctions de juge assesseur paraissait impossible avec le mandat de député. Rossiaud n'ayant pas partagé cette manière

de voir, le Conseil d'Etat soumit, en vertu de l'art. 41 de la Constitution genevoise, la question au Grand Conseil. Dans sa séance du 14 juin, cette autorité se rallia tacitement à l'avis de son bureau, suivant lequel le pouvoir législatif n'était pas compétent pour connaître du différend, qui relevait du Conseil d'Etat.

Après avoir invité derechef, mais en vain, Rossiaud à opter entre les deux fonctions (lettre du Conseil d'Etat du 17 juin et refus du recourant du 28 juin) le gouvernement cantonal prit le 4 juillet 1924 l'arrêté suivant :

« Vu la loi constitutionnelle sur les incompatibilités du 31 mars 1901 ;

» Vu l'art. 82 de la Constitution genevoise ;

» Considérant que M. Rossiaud, député au Grand Conseil, a été nommé juge assesseur au Tribunal de Police, fonction à laquelle est attribué un traitement permanent de l'Etat et qu'il a accepté lesdites fonctions ;

» Arrête :

» De considérer M. Rossiaud comme démissionnaire de sa charge de député au Grand Conseil.

» D'inviter le Grand Conseil à procéder à l'assermentation comme député de M. Thormeyer Emile, qui a obtenu le plus grand nombre de voix sur la liste socialiste de la Rive gauche à la suite des élus. »

B. — Par le présent recours, Rossiaud demande l'annulation de l'arrêté du 4 juillet 1924. Il fait valoir qu'en sa qualité de juge assesseur il ne touche pas de « traitement permanent », mais des jetons de présence, que son cas ne tombe donc pas sous l'article unique de la loi de 1901 et que la décision contraire du Conseil d'Etat viole tant ladite loi que l'art. 4 Constitution fédérale.

Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours. Il estime que la loi de 1901 s'applique à tous les titulaires d'une fonction de juge, quel que soit le mode de paiement du traitement, pourvu qu'ils siègent d'une façon

continue dans les tribunaux auxquels ils sont attachés. Tel est le cas des juges assesseurs élus pour une durée de six ans. Ils siègent et délibèrent durant toute l'année trois à quatre fois par semaine, au même titre que les autres juges de carrière, tandis que les juges suppléants, les juges prud'hommes et les juges à la Cour de cassation, auxquels la règle d'incompatibilité ne s'applique pas, ne remplissent leurs fonctions qu'occasionnellement. La loi du 6 octobre 1923, dictée uniquement par des motifs d'économie, n'a pas modifié la situation des juges assesseurs.

C. — A l'audience du 4 octobre 1924, le Tribunal fédéral a décidé de suspendre sa décision et de prier le Grand Conseil du canton de Genève de faire connaître son point de vue.

Dans sa séance du 29 octobre 1924, le Grand Conseil a passé à l'ordre du jour, estimant qu'il n'avait aucune compétence pour donner l'avis demandé.

Considérant en droit :

Le Grand Conseil s'étant déclaré incompétent, le Tribunal fédéral ne peut que s'incliner devant cette décision, tout en regrettant que l'autorité législative n'ait pas trouvé dans l'art. 41 Const. cant., qui lui confère le pouvoir pour prononcer sur la validité de l'élection de ses membres, la compétence pour prononcer aussi sur la validité du mandat d'un député nommé à des fonctions publiques au cours de la législature.

Quant au fond du débat, s'agissant de l'application d'une disposition constitutionnelle cantonale, la compétence du Tribunal fédéral n'est pas limitée à la question de savoir si la décision attaquée est entachée d'arbitraire ou implique une inégalité de traitement, il lui appartient bien plutôt d'examiner librement si ladite décision repose sur une interprétation exacte ou inexacte du texte constitutionnel. Le Tribunal fédéral s'est toutefois donné pour règle de ne point s'écarter

sans nécessité de l'interprétation adoptée par l'autorité cantonale appelée en dernière instance à connaître de contestations en matière constitutionnelle cantonale (RO. 25 I p. 470 et sv. et les précédents cités ; 46 I p. 120 et sv. consid. 1 ; 49 I p. 540 et sv. consid. 1). Aussi bien, en l'espèce, a-t-il fourni au Grand Conseil du canton de Genève l'occasion d'exprimer sa manière de voir.

L'article unique de loi constitutionnelle du 31 mars 1901 est clair : Le mandat de député au Grand Conseil est incompatible avec toute fonction publique à laquelle est attribué un traitement permanent de l'Etat, à l'exception de celle de Conseiller d'Etat. La *ratio* de cette règle est vraisemblablement l'intention d'exclure du Grand Conseil les magistrats et les fonctionnaires que la nature et la durée de leur engagement placent dans une certaine dépendance à l'égard de l'Etat. Mais la loi ne fait pas de cette dépendance ou d'un degré déterminé de celle-ci ni de la nature ou de la durée des fonctions le critère de l'incompatibilité ; elle adopte pour critère le mode de rétribution, à savoir le traitement permanent ou fixe par opposition aux jetons de présence, aux « indemnités par audience ou séance de délibération ». Il ne peut y avoir aucun doute quant à cette signification des mots de « traitement permanent ». Le législateur genevois ne s'y est d'ailleurs pas trompé lui-même. Preuve en soient les dispositions de la loi du 26 novembre 1919 sur le traitement et la retraite des magistrats de l'ordre judiciaire. L'art. 1^{er} fixe les traitements annuels de divers magistrats. Sous chiffre 7, il prévoyait celui des juges assesseurs (4000 et 4500 fr. par an). L'art. 4 dispose : « Ne reçoivent aucun traitement fixe les membres de la Cour de cassation, les suppléants des divers tribunaux et des juges de paix. » En revanche, à teneur de l'art. 5 al. 2, ils ont droit à une « indemnité de 20 fr. par audience ou séance de délibération ». L'incompatibilité n'existe pas pour eux. Il suit de là que la loi du 6 octobre 1923, en modifiant l'art. 1^{er} de la loi de 1919,

à savoir en remplaçant le traitement fixe des juges assesseurs par des indemnités d'audience, a fait passer ces juges dans la catégorie des magistrats qui « ne reçoivent aucun traitement fixe » et auxquels la règle d'incompatibilité précitée ne saurait s'appliquer sans faire violence au texte constitutionnel. Peu importe que la révision de la loi sur le traitement des magistrats de l'ordre judiciaire n'ait poursuivi qu'un but d'économie et n'ait rien voulu changer à la situation des juges assesseurs ; il n'en demeure pas moins que ceux-ci ne touchent plus de traitement permanent et dès lors ne tombent pas sous le coup de l'incompatibilité.

En choisissant pour critère le « traitement permanent », le législateur a sans doute voulu éviter les difficultés que d'autres critères feraient naître. Le Tribunal fédéral en a signalé plusieurs dans son arrêt Frey et consorts contre Grand Conseil thurgovien, du 20 octobre 1923 (RO 49 I p. 535 et sv.). Que l'on prenne pour critère la « fonction permanente » au lieu du « traitement permanent » et la question se pose aussitôt de savoir si par là il faut entendre la fonction ordinaire, régulière, par opposition à la fonction exceptionnelle, extraordinaire. Les membres de la Cour de cassation seraient alors des magistrats permanents exclus du Grand Conseil — et pourtant l'incompatibilité n'est pas admise pour eux. Ou bien, on pourrait songer à distinguer entre fonctions principales (qui seraient les fonctions incompatibles) et fonctions accessoires ; mais alors la fonction de juge assesseur pourrait échapper à l'incompatibilité puisque ce juge a le droit d'avoir une autre profession constituant son occupation principale, celle d'assesseur étant seulement accessoire. Ces difficultés d'interprétation montrent aussi qu'il faut s'en tenir au sens clair et au critère précis de la loi constitutionnelle de 1901.

L'interprétation du Conseil d'Etat introduit dans le texte légal un critère distinctif qui ne s'y trouve point. Elle confond la *ratio legis* avec la règle positive établie

par la loi. Le but de celle-ci est, à la vérité, un facteur important d'interprétation, mais c'est au législateur qu'il appartient en première ligne de décider comment ce but doit être atteint. Du moment que la loi déclare nettement que le *traitement* permanent détermine l'incompatibilité, l'autorité cantonale sort des limites d'une interprétation permise en substituant à ce critère de solution un critère différent. De fait, elle modifie le texte constitutionnel, ce à quoi elle n'est pas autorisée (v. RO 49 I p. 542/543).

Si la disposition constitutionnelle ne répond plus aux besoins actuels, le seul remède à cet état de choses doit être cherché dans une révision. Tant que l'article unique de la loi de 1901 subsiste tel quel, le recourant a le droit garanti par la constitution cantonale de garder son mandat de député, puisqu'il n'a pas été nommé à une fonction incompatible.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est admis et l'arrêté attaqué est annulé.

IV. INTERKANTONALES ARMENRECHT

ASSISTANCE GRATUITE INTERCANTONALE

47. Urteil vom 27. Dezember 1924 i. S. Zürich gegen Solothurn.

Pflicht der Kantone zur Unterstützung von transportfähigen armen Angehörigen anderer Kantone oder Staaten in Nothfällen. Voraussetzungen des Rechts des Rückgriffs auf einen andern Kanton.

A. — Die mittellose, ledige Alice Brandt von Le Locle gab Ende Juli 1924 ihre Stelle in St. Gallen auf und begab sich mit ihrem dreijährigen Kinde am 3. August zu ihrer verheirateten Schwester Frau Mathys in Zuchwil

(Solothurn). Dort gebar sie am 1. Oktober ein zweites Kind. Da ihre Schwester sie nicht mehr für längere Zeit beherbergen konnte, suchte sie Zuflucht bei der Heilsarmee und erschien am 16. Oktober mit ihren Kindern in deren Kinderheim « Paradies » in Mettmenstetten (Zürich). Die Kinder wurden hier aufgenommen ; sie selbst aber fand im Frauenasyl der Heilsarmee in Zürich Unterkunft. Die zürcherische Armendirektion setzte den Behörden des Heimatkantons Neuenburg eine Frist zur Übernahme der drei Personen an, die am 6. November ablief, und übernahm die Zahlung der Unterhaltskosten, die vom 16. Oktober bis zu diesem Zeitpunkt entstanden. Sie verlangte sodann erfolglos deren Ersatz vom Armendepartement des Kantons Solothurn.

B. — Mit staatsrechtlicher Klage vom 27. November 1924 hat der Regierungsrat von Zürich namens des Kantons Zürich beim Bundesgericht das Begehren gestellt : Es sei der Kanton Solothurn zur Vergütung der Unterstützungsauslagen für die Alice Brandt und deren Kinder und der Heimschaffungskosten für die Strecke Solothurn-Le Locle zu verpflichten. Zur Begründung wird angebracht : Die Kantone seien verpflichtet, nicht nur den transportunfähigen, sondern auch den transportfähigen armen Angehörigen anderer Kantone Nothilfe zu gewähren bis zur Übernahme durch den Heimatkanton. Diese Pflicht treffe denjenigen Kanton, auf dessen Gebiet die Unterstützungsbedürftigkeit entstehe und derart zutage trete, dass die öffentliche Fürsorge einzutreten habe. Und diese Pflicht könne nicht einem andern Kanton zugeschoben werden. Geschehe es dennoch, so sei der letztere Kanton berechtigt, vom erstern Ersatz der aufgewendeten Kosten zu verlangen. Nun sei die Bedürftigkeit der Alice Brandt im Kanton Solothurn in die Erscheinung getreten, sodass dort die öffentliche Fürsorge sich ihrer hätte annehmen sollen. Nur weil das nicht geschehen sei, habe Zürich einsprin-