

des Bundesrats, darüber an Stelle der sonst für die Gewährung solcher Konzessionen nach Art. 24 bis BV zuständigen Kantonsbehörde zu entscheiden davon abhing, ob es sich um eine « Gewässerstrecke » handle, die im Sinne von Abs. 4 ebenda « die Landesgrenze bilde ». Das Zutreffen dieser Kompetenzvoraussetzung hat das Bundesgericht unter selbständiger Auslegung der in Betracht kommenden Verfassungsbestimmung nachgeprüft, wie dies im vorliegenden Falle hinsichtlich der Behauptung des Kantons Baselland geschehen ist, dass die Expropriationsbestimmungen des EIG sich nur auf eine bestimmte Kategorie von Starkstromleitungen, die der Inlandsversorgung mit Energie dienenden beziehe, während es im übrigen auch damals betont hat, dass ihm eine Nachprüfung des Entscheides über die Konzessionserteilung selbst nicht zustehen würde. Es ist denn auch beachtenswert, dass das Gutachten Fleiner selbst, auf das sich die Beschwerdebeurteilung in ihrem ersten Teile beruft, den Weg des Kompetenzkonflikts nur für die eben erwähnte, in Erw. 2 behandelte Einwendung als gegeben erachtet, ihn dagegen für die Bestreitung des Vorliegens eines öffentlichen Interesses als Grund der Expropriation ebenfalls stillschweigend ausschliesst, indem es bei Erörterung der neben dem Kompetenzkonflikt möglichen Aufsichtsbeschwerde an die Bundesversammlung bemerkt, dass auf diesem Wege insbesondere die nach der letzteren Richtung dem Entscheide anhaftenden, im Gutachten hervorgehobenen Mängel werden gerügt werden können.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Die Beschwerdebegehren werden abgewiesen.

33. Arrêt du 15 juillet 1925 en la cause Conseil d'Etat du canton de Genève contre Conseil fédéral.

Conflit de compétence entre autorités fédérale et cantonale.
Rôle du Tribunal fédéral, lorsqu'il est saisi en application de l'art. 113 chiff. 1 Const. féd.

Administration des CFF. — Les membres des Conseils d'arrondissement des CFF sont des organes de l'administration fédérale. Comme tels, ils relèvent de l'autorité fédérale, et l'autorité cantonale n'exerce, à leur égard, que les pouvoirs que la Confédération lui délègue. Il appartient, dès lors, au Conseil fédéral de veiller à l'application des dispositions légales relatives à l'organisation et à l'administration des CFF, et de statuer sur les différends que cette application ferait surgir.

A. — Dans sa séance du 20 novembre 1923, le Conseil d'Etat du canton de Genève a pris l'arrêté suivant :

« Le Conseil d'Etat,

Vu l'article 23 de la loi fédérale concernant l'organisation et l'administration des Chemins de fer fédéraux, du 1^{er} février 1923, et l'art. 21 al. 3 de l'ordonnance d'exécution de ladite loi fédérale, promulguée par le Conseil fédéral le 9 octobre 1923 ;

Vu la lettre du Département fédéral des chemins de fer au Conseil d'Etat, du 10 octobre 1923 ;

arrête :

1^o De nommer MM. V. Dusseiller, Conseiller d'Etat, E. Steinmetz, ancien Conseiller national, et H. Boveyron, Conseiller d'Etat, membres du Conseil du 1^{er} arrondissement des Chemins de fer fédéraux pour la période administrative commençant le 1^{er} janvier 1924 et finissant de 31 décembre 1926. » 2^o . . . »

Le 12 décembre 1924, le nouveau Conseil d'Etat genevois, issu des élections du 11 novembre 1924, a décidé ce qui suit :

« Le Conseil d'Etat,

. . . Considérant qu'il est de toute nécessité, et tout particulièrement à l'heure actuelle dans les affaires de

chemins de fer, de maintenir le contact le plus direct entre l'Etat de Genève et les autorités fédérales :

arrête :

1^o D'abroger l'arrêté du Conseil d'Etat, du 20 novembre 1923.

2^o De nommer MM. Jean Boissonnas, Conseiller d'Etat, Antoine Bron, Conseiller d'Etat, Albert Naine, Conseiller administratif de la ville de Genève, — à partir de ce jour et jusqu'au 31 décembre 1926, membres du Conseil du 1^{er} arrondissement des Chemins de fer fédéraux.

3^o De remercier pour les services rendus MM. Victor Dusseiller, Edouard Steinmetz et Henri Boveyron, dont les fonctions prennent fin en vertu du présent arrêté. »

Invoquant l'art. 23 de la loi fédérale du 1^{er} février 1923 sur l'organisation et l'administration des Chemins de fer fédéraux, E. Steinmetz, H. Boveyron et V. Dusseiller ont adressé au Conseil fédéral un recours contre l'arrêté du Conseil d'Etat, du 12 décembre 1924, dont ils ont requis l'annulation.

Le Conseil d'Etat a conclu à l'incompétence du Conseil fédéral, subsidiairement au défaut de légitimation des recourants, éventuellement, au rejet du pourvoi.

B. — En date du 3 avril 1925, le Conseil fédéral a statué comme suit :

« Le recours de MM. Boveyron, Dusseiller et Steinmetz est déclaré fondé et l'arrêté attaqué, du Conseil d'Etat de Genève, du 12 décembre 1924, est annulé. En conséquence, les recourants continueront à remplir leurs fonctions de membres du 1^{er} arrondissement des Chemins de fer fédéraux jusqu'au 31 décembre 1926 ».

Cette décision est, en substance, motivée comme suit :

Le Conseil fédéral est compétent pour statuer sur le mérite du recours. Ni la loi sur l'administration des CFF, ni les dispositions de l'OJF ne dérogent, en effet, au principe posé par l'art. 189 al. 2 OJF, qui remet au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale le soin de trancher les recours concernant l'application des lois

constitutionnelles fédérales. Saisi d'un pourvoi identique des consorts Steinmetz, le Tribunal fédéral s'est, d'ailleurs, exprimé dans ce sens au cours de l'échange de vues prescrit par l'art. 194 OJF.

Les recourants ont qualité pour agir par la voie du recours de droit public. L'art. 178 chif. 2 OJF, applicable à teneur de l'art. 190 ibidem, dispose que « le droit de former un recours appartient aux particuliers ou corporations lésés par des décisions ou arrêtés qui les concernent personnellement ou qui sont d'une portée générale ». MM. Steinmetz, Boveyron et Dusseiller, directement atteints par l'arrêté du Conseil d'Etat, sont donc légitimés à recourir contre cette mesure. Il y a lieu, par conséquent, d'entrer en matière sur le fond du litige.

Le droit des cantons de nommer une partie des membres des Conseils d'arrondissement ne peut être exercé que dans les limites de la législation fédérale. En fixant à trois ans la durée des fonctions de ces conseils, la loi du 1^{er} février 1923 (art. 23 al. 5) a, par là même, déterminé l'étendue du mandat de chaque conseiller. Comme la loi sur le rachat ne contient pas de dispositions permettant de relever de leurs fonctions les conseillers d'arrondissement, ceux-ci sont, dès lors, inamovibles pendant la période pour laquelle ils ont été nommés. Les cantons peuvent, sans doute, pourvoir au remplacement des membres décédés, démissionnaires ou dans l'incapacité de remplir leur charge, mais ils ne sont point en droit de prendre pareille mesure en dehors de tout empêchement de l'intéressé. Celui-ci n'est pas lié à l'autorité cantonale par un rapport de droit civil, mais bien par les règles du droit public; on ne saurait, par conséquent, admettre l'existence d'un mandat civil, révocable en tout temps. A l'expiration de chaque période administrative, l'autorité dont dépend le choix des conseillers a l'occasion d'examiner si les titulaires actuels jouissent toujours de sa confiance, et il lui est

loisible de ne pas les réélire. Mais une destitution en cours d'exercice apparaît comme contraire au droit fédéral. L'arrêté du 12 décembre 1924 doit donc être annulé, bien que le désir du Conseil d'Etat, de voir nommer à ces fonctions des membres du gouvernement cantonal soit fort compréhensible.

C. — Par mémoire du 17 avril 1925, le Conseil d'Etat du canton de Genève a déclaré soumettre au Tribunal fédéral le conflit de compétence pendant entre l'autorité genevoise et le pouvoir exécutif. Il demande l'annulation de l'arrêté du Conseil fédéral, du 3 avril 1925, et le maintien de la décision cantonale du 12 décembre 1924.

Le Conseil fédéral a conclu à l'irrecevabilité, subsidiairement au rejet des conclusions du Conseil d'Etat.

Considérant en droit :

1. — En donnant au Conseil fédéral, le 28 février 1925, l'avis prévu à l'art. 194 OJF sur le point de savoir qui, du Tribunal fédéral ou du Conseil fédéral, devait statuer sur le recours de MM. Steinmetz et consorts, la Section de droit public n'a point entendu préjuger l'éventuel conflit de compétence entre le gouvernement genevois et l'autorité fédérale. Tout en estimant le pourvoi au Conseil fédéral recevable à la forme, en vertu de l'art. 189 al. 2 OJF, le Tribunal n'avait pas à se prononcer, en effet, sur la compétence du Conseil fédéral pour casser la décision attaquée. Ce problème fait, au contraire, l'objet de la présente demande, qui ressortit au Tribunal fédéral en vertu des art. 113 chif. 1 Const. féd. et 175 chif. 1 OJF. Il ne s'ensuit point, toutefois, que l'arrêté du Conseil fédéral puisse être revu librement ; le Tribunal fédéral doit se borner à rechercher si le pouvoir exécutif de la Confédération était en droit d'intervenir ; mais, dans l'hypothèse où cette faculté devrait être reconnue au Conseil fédéral, l'usage qui en a été fait, en l'espèce, échapperait à l'apprécia-

tion du Tribunal fédéral, dont la tâche consiste à délimiter les attributions respectives des deux autorités et non à se substituer à l'une d'elles.

2. — La thèse du Conseil d'Etat genevois repose sur l'« a priori » de la souveraineté cantonale en matière de nominations aux Conseils d'arrondissement.

Aux termes de l'art. 3 Const. féd. « les Cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. »

Or l'art. 26 Const. féd. prescrit que « la législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est du domaine de la Confédération » et l'art. 1^{er} de la loi du 1^{er} février 1923 pose le principe que « la Confédération administre les chemins de fer rachetés ou construits par elle ». De même que le Conseil d'administration, que la Direction générale et les Directions d'arrondissement, les Conseils d'arrondissement sont, dès lors, des organes de l'administration fédérale. Comme tels, ils relèvent, donc, en principe, de l'autorité fédérale et le législateur aurait pu confier leur nomination à l'Assemblée fédérale, au Conseil fédéral ou même au Conseil d'administration. Il s'est arrêté à un système mixte, laissant six postes à la disposition du Conseil fédéral et remettant aux cantons intéressés le soin de pourvoir aux autres nominations, dans la mesure fixée par une ordonnance du Conseil fédéral (art. 23 de la loi). Cette disposition n'a, toutefois, point pour effet d'enlever aux Conseils d'arrondissement leur caractère d'institution fédérale. Il s'agit, bien plutôt, d'une délégation de pouvoirs qui, en vertu de la Constitution, appartiennent aux autorités législatives et exécutives fédérales. C'est la Confédération qui se dépouille ainsi d'une partie, mais d'une partie seulement, des attributions qui lui ont été conférées d'une façon générale et qu'elle serait en droit d'exercer elle-même. Ces compétences cantonales

ont, dès lors, un caractère exceptionnel; elles n'existent que pour autant qu'un texte légal les a consacrées; elle ne peuvent avoir d'autre signification que celle qui leur a été donnée par la législation fédérale et elles doivent, dans le doute, être interprétées restrictivement, le principe de la souveraineté fédérale dominant toute la matière.

Il suit de là que le Conseil fédéral, auquel est confié la haute surveillance de la gestion des Chemins de fer fédéraux (art. 6 de la loi du 1^{er} février 1923), est compétent pour veiller à la mise en œuvre de ladite loi et pour statuer sur les différends que cette application pourrait faire surgir. En admettant, dans le cas concret, que l'arrêté du Conseil d'Etat du canton de Genève, du 12 décembre 1924, viole l'art. 23 de la loi en question, le Conseil fédéral n'a, dès lors, point excédé les pouvoirs qui lui sont conférés et sa décision ne saurait, par conséquent, être annulée.

Le Tribunal fédéral prononce :

Les conclusions prises par le Conseil d'Etat du canton de Genève sont rejetées.

VIII. ORGANISATION DER BUNDESRECHTS- PFLEGE.

ORGANISATION JUDICIAIRE FÉDÉRALE.

34. Urteil vom 7. März 1925

i. S. Mirtitsch gegen Graubünden Kantonsgerichtsausschuss.

Kautionsleistung durch Hinterlegung einer Geldsumme für die Aufenthaltsbewilligung an einen schriftenlosen Ausländer. Natur des dadurch begründeten Verhältnisses zwischen dem Kautionsbesteller und dem Gemeinwesen. Rückgabe an den Aufenthaltler statt an den dritten Hinter-

leger nach Erledigung des Aufenthaltsverhältnisses, und Abweisung der Klage des Hinterlegers auf Erstattung gegen den Kanton. Anfechtung des Urteils durch staatsrechtlichen Rekurs, weil zu Unrecht kantonales öffentliches Recht statt Bundeszivilrecht (Art. 884 ff. ZGB) anwendbar erklärt worden sei. Nichteintreten wegen Möglichkeit der zivilrechtlichen Beschwerde.

A. — Die graubündnerische Verordnung über die Fremdenpolizei bestimmt :

« Art. 12 : Sowohl die Gemeindevorstände als die Bezirkskommissäre dürfen von sich aus nur gegen Hinterlage eines für die Dauer des Aufenthalts vollkommen gültigen Passes oder Wanderbuchs oder Heimatscheins oder einer andern gleichbedeutenden Ausweisschrift Aufenthaltsbewilligungen erteilen. In Ermangelung solcher Ausweisschriften kann die Aufenthaltsbewilligung, jedoch nur auf jedesmalige Ermächtigung des Kleinen Rats, auch gegen eine genügende Real- oder Personalkautionserteilt werden. Diesfällige Gesuche sind von dem betreffenden Bezirkskommissär an die Polizeidirektion zu richten, welche dieselben dem Kleinen Rat zur Entscheidung und beziehungsweise zu gleichzeitiger Festsetzung des Betrags der zu leistenden Kautions vorlegen wird. »

« Art. 14 Absatz 2 :

Kautionsen, wenn solche als Ersatz der Ausweisschriften zugelassen werden, haben zum Zwecke, den Kanton sowohl als die Aufenthaltsgemeinde gegen die Folgen einer allfälligen Nichtannahme des Fremden in seiner Heimat, sowie auch gegen die Nachteile einer möglichen Verarmung sicher zu stellen, und sollen daher in dem Masse geleistet werden, als die Erreichung dieses Zweckes erfordert. »

Im Jahre 1912 bewarb sich ein R. Druml, Schreiner, österreichischer Staatsangehöriger, in Arosa um die Bewilligung zum Aufenthalt. Sie wurde ihm gegen Stellung einer Kautions von 500 Fr. zugesichert. Am 4. August 1912 wendete sich infolgedessen der heutige