

stellung der Hecke, wegen welcher er angeordnet worden war, mit dem Betriebe der Fabrikation der besagten Spinnerei näher oder entfernter zusammenhänge; es ist vielmehr nicht ausgeschlossen, daß die fragliche Einfriedigung zu ganz andern Zwecken, z. B. zum Schutze von Kulturen u. dgl., erstellt worden sei.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Die Weiterziehung des Klägers wird als unbegründet abgewiesen und es hat demnach in allen Theilen bei dem angefochtenen Urtheile der Appellationskammer des Obergerichtes des Kantons Zürich vom 10. Februar 1891 sein Verwenden.

VI. Civilstreitigkeiten zwischen Bund und Privaten.

Différends de droit civil entre la Confédération et des particuliers.

51. Arrêt du 1^{er} Mai 1891 dans la cause Commune de Carouge contre Confédération suisse.

Les parties reprennent leurs conclusions respectives, formulées dans leurs écritures; la demanderesse en modifie toutefois le chiffre comme suit:

Plaise au Tribunal fédéral lui allouer, à titre de restitution d'indemnité ensuite de la suppression de l'octroi:

pour les 4 derniers mois de l'année 1887	Fr. 621 46
pour l'année 1888.	» 1864 40
pour l'année 1889.	» 1864 40
Total	Fr. 4350 26

La demanderesse se réserve, en outre, pour le cas où ses conclusions seraient admises, de réclamer ultérieurement le montant de 1864 fr. 40 c., afférent à l'exercice de 1890, lequel n'était pas exigible lors de l'introduction de la présente action.

La Confédération conclut en première ligne, exceptionnellement, à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral se déclarer d'office incompétent en la cause, et, subsidiairement, au rejet de la demande au fond.

Oùï le juge délégué en son rapport.

Statuant et considérant:

En fait:

1° L'art. 31 de la Constitution fédérale garantit la liberté de commerce et d'industrie dans toute l'étendue de la Confédération, en réservant, entre autres, sous lettre *a*, les droits d'entrée sur les vins et les boissons spiritueuses, ainsi que les autres droits de consommation formellement reconnus par la Confédération, à teneur de l'art. 32.

Le dit art. 32 autorise les cantons à percevoir les droits d'entrée sur les vins et les boissons spiritueuses prévus à l'art. 31, lettre *a*, précité, ce sous diverses restrictions, et dispose, dans son alinéa final, que tous les droits d'entrée perçus actuellement par les cantons, ainsi que les droits analogues perçus par les communes, doivent disparaître sans indemnité à l'expiration de l'année 1890.

Le 25 Octobre 1885 une revision partielle de la Constitution fédérale a apporté, entre autres, à ces deux articles les modifications suivantes:

À l'art. 31, le mot « autres » est intercalé avant ceux de « boissons spiritueuses. »

Après l'art. 32 vient se placer un nouvel article 32 *bis* disposant entre autres:

« La Confédération a le droit de décréter, par voie législative, des prescriptions sur la fabrication et la vente des boissons distillées, etc.

» Après l'abolition des droits d'entrée sur les boissons spiritueuses mentionnées à l'art. 32 de la Constitution fédérale, le commerce des boissons alcooliques non distillées ne pourra plus être soumis par les cantons à aucun impôt spécial, ni à d'autres restrictions, que celles qui sont nécessaires pour protéger le consommateur contre les boissons falsifiées ou nuisibles à la santé. Restent toutefois réservées, en ce qui concerne l'exploitation des auberges

» et la vente en détail de quantités inférieures à deux litres,
 » les compétences attribuées aux cantons par l'art. 31.

» Les recettes nettes de la Confédération résultant de la
 » distillation indigène et de l'élévation correspondante des
 » droits d'entrée sur les boissons distillées étrangères seront
 » réparties entre tous les cantons proportionnellement à
 » leur population de fait établie par le recensement fédéral
 » le plus récent. Les cantons sont tenus d'employer au
 » moins 10 % des recettes pour combattre l'alcoolisme dans
 » ses causes et dans ses effets. »

L'art. 6 suivant est inséré après l'art. 5 des dispositions
 transitoires :

« Si la Loi fédérale prévue par l'art. 32 *bis* est mise en
 » vigueur avant l'expiration de l'année 1890, les droits d'en-
 » trée perçus par les cantons sur les boissons spiritueuses,
 » en conformité de l'art. 32, seront abolis à partir de l'en-
 » trée en vigueur de cette loi.

» Si, dans ce cas, les parts revenant à ces cantons ou com-
 » munes sur la somme à répartir ne suffisaient pas à com-
 » penser les droits abolis calculés d'après la moyenne
 » annuelle du produit net de ces droits pendant les années
 » 1880 à 1884 inclusivement, le déficit des cantons ou com-
 » munes constitués en perte sera couvert, jusqu'à la fin de
 » l'année 1890, sur la somme qui reviendrait aux autres
 » cantons d'après le chiffre de leur population, et ce n'est
 » qu'après ce prélèvement que le reste sera réparti à ceux-
 » ci au prorata de leur population.

» La législation fédérale pourvoira, en outre, à ce que la
 » perte que pourrait entraîner l'application du présent ar-
 » rêté pour le fisc des cantons ou des communes intéressés
 » ne les frappe que graduellement et n'atteigne son chiffre
 » total qu'après une période transitoire jusqu'à 1895, les
 » sommes à allouer dans ce but devant être prélevées sur
 » les recettes nettes mentionnées à l'art. 32 *bis*, 4^{me} alinéa. »

En exécution de ces principes l'Assemblée fédérale adopta,
 le 23 Décembre 1886, la Loi concernant les spiritueux, in-
 troduisant le monopole de la Confédération en cette matière,

et autorisant le Conseil fédéral à ordonner les mesures
 nécessaires à cet effet (voir dite Loi art. 10 et 20).

L'art. 10 statue entre autres que le Conseil fédéral peut
 réclamer la coopération des cantons, auquel cas il rembour-
 sera à ceux-ci les dépenses dont la justification sera fournie.
 Cette Loi fédérale, acceptée par le peuple le 15 Mai 1887,
 est entrée en vigueur le 27 dit, en ce sens que le Conseil
 fédéral fixera plus tard, par des décisions spéciales, le moment
 où les diverses parties de la Loi seront mises à exécution.

Ces décisions furent prises le 15 Juillet 1887, dont l'art.
 XI, qui constitue avec l'art. 6 précité des dispositions tran-
 sitoires la base du procès actuel, stipule ce qui suit :

« Les droits d'entrée établis par les cantons et les com-
 » munes sur les boissons spiritueuses (distillées ou fermenté-
 » tées), à teneur de l'art. 32 de la Constitution fédérale,
 » sont abolis dès et y compris le 1^{er} Septembre 1887.

» Dans le compte qui sera établi en application de l'art. 6
 » des dispositions transitoires de la Constitution fédérale,
 » pour la compensation des droits abolis, les cantons et
 » les communes intéressés seront crédités pour l'année 1887
 » du produit net d'une année totale, d'après la moyenne des
 » années 1880 à 1884, et débités de la recette nette qu'ils
 » auront effectivement perçue en 1887. »

La commune de Carouge est une de ces communes inté-
 ressées ; depuis le commencement du siècle elle percevait
 sous la dénomination d'octroi, une taxe, droit d'entrée ou de
 consommation, sur les boissons et denrées alimentaires soli-
 des, en particulier sur le vin, la bière, le vinaigre et le
 bétail.

Le Département fédéral des finances a indemnisé la com-
 mune de Carouge, conformément à l'art. 6 des dispositions
 transitoires plus haut reproduit, à partir du 1^{er} Septembre
 1887, pour la suppression de l'octroi par 23 994 francs an-
 nuellement. La commune de Carouge calcule la perte subie
 de ce chef à 25 969 fr. 01 c., d'où il résulte que, selon elle,
 et après la déduction de 110 francs comptés en trop par
 erreur, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la Confédération lui

aurait versé 1864 fr. 40 c. par an de trop peu : cette somme se décompose comme suit :

A. Solides	Fr. 304 40
B. Abonnement pour la bière	» 1000 —
C. » » le vinaigre	» 560 —
Total	Fr. 1864 40

Le Conseil fédéral ne conteste point que la moyenne réclamée par la commune de Carouge ne corresponde au produit réel de l'octroi, mais il estime que la somme annuelle de 1864 fr. 40 c., dont il s'agit, a trait à des droits pour la suppression desquels ni la Constitution, ni la Loi fédérale sur les spiritueux, ni la décision qui l'a suivie ne prévoient une indemnité. Cette différence serait, d'après le Conseil fédéral, relative à un impôt sur la fabrication, alors que la Constitution et la Loi ne prévoient d'indemnité qu'ensuite de la suppression des droits d'entrée.

La commune de Carouge recourut à l'Assemblée fédérale contre cette appréciation, contestant que la somme litigieuse se caractérise comme un impôt sur la fabrication, et estimant que la Loi fédérale, bien que sa lettre soit susceptible en partie d'une interprétation différente, a voulu, dans son esprit, indemniser les cantons et les communes intéressés pour tout le dommage à eux causé par suite de son entrée en vigueur.

Le 28 Mars 1889, le Conseil national a décidé que la demande de la commune de Carouge est déclarée bien fondée en ce sens qu'il lui sera versé une indemnité pour la suppression de ses recettes concernant les abonnements pour la bière, l'alcool destiné à la fabrication du vinaigre, et l'octroi sur les solides.

Le 12 Juin suivant, le Département fédéral des finances adresse à la Commission du Conseil des Etats chargée de l'examen du recours de la commune de Carouge un rapport tendant à démontrer que les abonnements de cette commune sur la bière et l'alcool servant à la fabrication du vinaigre ont le caractère d'impôts sur la fabrication.

Le Conseil des Etats, partageant l'opinion du Conseil fédéral, rejeta le recours, et le Conseil national, revenant sur sa

décision précédente, adhéra à l'opinion et au vote du Conseil des Etats.

C'est ensuite de ces décisions que la commune de Carouge a introduit auprès du Tribunal de céans la présente action, concluant comme il a été dit ci-dessus.

A l'appui de sa demande, la dite commune fait valoir en substance :

La perception des droits sur les *solides* se faisait par les employés chargés de la perception des droits sur les liquides. Ensuite de la suppression de l'octroi sur les liquides, la commune ne pouvait plus continuer la perception des droits sur les solides, les frais de perception dépassant de beaucoup les sommes à percevoir. Il est juste et équitable dès lors que la somme de 304 fr. 40 c., réclamée de ce chef, lui soit allouée.

Quant à la somme de 1000 francs pour abonnement pour la bière, ce mode de paiement des droits avait été introduit pour rendre la perception moins pénible ; au lieu de percevoir des droits d'entrée chaque fois que le brasseur entraînait ou débitait des tonneaux de bière, la commune lui avait consenti à forfait un abonnement annuel de 1000 francs ; ces abonnements portaient sur le droit d'octroi sur la bière que les abonnés vendront dans la commune, quelle que soit sa provenance ; ce n'était donc point là un droit de fabrication, mais un droit de consommation. Les art. 7 et 8 du règlement pour l'octroi municipal de Carouge ne soumettent aux droits que les objets consommés dans l'intérieur de la commune. Le paiement des droits d'octroi n'aura pas lieu sur la bière et les liqueurs fabriquées dans la commune, mais vendues hors de son territoire : la somme de 1000 francs, montant de l'abonnement du brasseur Fournaise, devait donc être comptée à la demanderesse.

Il en est de même pour la somme de 560 francs, montant de l'abonnement pour le vinaigre *vendu* dans la commune. Les alcools destinés à la fabrication du vinaigre comme les autres liqueurs fabriquées dans la commune et qui ne devaient pas y être consommées étaient mis au bénéfice d'un entrepôt à domicile, c'est-à-dire dispensés de tout droit, puisque s'ils sortaient de l'entrepôt les droits étaient restitués.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral maintient le point de vue auquel il s'était déjà placé devant les Chambres, à savoir que les abonnements sur la bière et sur le vinaigre apparaissent comme un impôt de fabrication, ou de consommation, et nullement comme un droit d'entrée.

Le seul brasseur abonné a importé fort peu de bière du dehors, et la taxe qu'il payait était perçue pour la bière fabriquée et consommée à Carouge. Or une semblable taxe n'a pas été abolie par l'entrée en vigueur du monopole de l'alcool. Les art. 7 et 8 du règlement cité par la demanderesse démontrent également que l'abonnement n'était autre chose qu'un impôt de consommation ou de fabrication, et l'indemnité payée par la Confédération ensuite de la suppression d'un octroi ne se caractérisant pas, pour sa plus grande partie, comme un droit d'entrée, est déjà trop considérable ; en tout cas les abonnements sur la bière n'ont aucun droit à une indemnité. Il en est de même quant au vinaigre. Enfin l'octroi sur les solides ne fait pas non plus l'objet de l'indemnité prévue à l'art. 6 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale.

Dans leur réplique et duplique les parties reprennent, avec de nouveaux développements, leurs conclusions respectives.

En droit :

2° C'est à tort que la partie défenderesse, dans sa plaidoirie de ce jour seulement, a contesté la compétence du Tribunal de céans, par le motif que l'action actuelle n'apparaît point comme une contestation civile. La commune de Carouge réclame des dommages-intérêts pour la suppression de droits d'entrée, soit d'octroi, en se fondant sur ce qu'elle se trouve de ce fait lésée dans ses intérêts pécuniaires, et sur ce que d'ailleurs la Confédération s'était obligée à payer une indemnité en pareille occurrence. Il ne s'agit ainsi point d'une question ressortissant au domaine du droit public. Il est, à cet égard, indifférent que l'on ne se trouve pas en présence d'un contrat de droit civil, et que l'objet de la contestation ait originairement sa source dans un droit régalien de l'Etat, puisque les droits supprimés ont donné naissance à des droits privés en faveur de la demanderesse, droits consacrés par la loi et constituant au profit de celle-ci une obligation *ex lege*.

Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond du litige.

3° Il convient de rechercher tout d'abord si la demanderesse doit être aussi indemnisée pour les droits qu'elle percevait sur les solides, lesquels étaient exclusivement, il est vrai, des droits d'entrée, et pour ceux dont elle frappait la bière et le vinaigre, comme impôt de fabrication ou de consommation, en dehors des droits d'entrée proprement dits sur les boissons spiritueuses, pour la suppression desquels la Confédération reconnaît qu'il y a lieu de sa part à indemnité.

La thèse soutenue en réplique par la demanderesse, et consistant à dire que la commune de Carouge doit être indemnisée pour la perte entière qu'elle a subie ensuite de la suppression anticipée de l'octroi, et par conséquent non seulement pour les droits d'entrée proprement dits, mais aussi pour l'impôt de fabrication et de consommation, — ne saurait être admise. Il y a lieu de reconnaître au contraire qu'aux termes de la Constitution et de la loi, la demanderesse n'est point autorisée à réclamer un dédommagement pour la suppression de l'impôt de fabrication, soit de consommation sur la bière, le vinaigre et l'alcool destiné à la fabrication.

Il résulte, en effet, de l'art. 6 des dispositions transitoires que ce sont les *droits d'entrée* perçus par les cantons sur les boissons spiritueuses qui sont abolis à la suite de l'entrée en vigueur de la loi fédérale prévue par l'art. 32 *bis* de la Constitution fédérale, et l'art. XI de l'arrêté du Conseil fédéral du 15 Juillet 1887 dispose aussi expressément que les *droits d'entrée* établis par les cantons et les communes sur les boissons spiritueuses, à teneur de l'art. 32 de la Constitution fédérale, sont abolis dès et y compris le 1^{er} Septembre 1887.

Il sort de là que l'indemnité à payer par la Confédération du chef de l'abolition des droits d'octroi ne doit s'appliquer qu'aux *droits d'entrée sur les boissons spiritueuses* ; si le législateur eût voulu l'étendre aux « autres droits analogues » perçus par la commune, dont parle l'art. 32 de la Constitution, il n'eût certainement pas manqué de le dire expressément, soit à l'art. 32 *bis*, soit à l'art. XI de l'arrêté du 15 Juillet 1887, précités.

Le Conseil fédéral n'a jamais interprété autrement ces dispositions, dont la clarté ne laisse rien à désirer ; c'est dans ce sens qu'il les a appliquées aux cantons intéressés, lesquels n'ont point recouru contre cette interprétation ; il se justifie donc de la maintenir de tout point dans l'espèce actuelle.

4° Or, en examinant successivement les divers postes faisant l'objet de la demande, il faut se convaincre qu'à l'exception d'une partie très minime de l'abonnement Fournaise pour la bière, aucun d'entre eux n'a trait, ou ne peut être assimilé à la suppression d'un droit d'entrée sur boissons spiritueuses. En effet : a) Il est tout d'abord évident que le poste de 304 fr. 40 c. pour solides ne saurait rentrer à aucun point de vue sous cette rubrique. La demanderesse n'invoque d'ailleurs, à cet égard, que des considérations d'équité, étrangères à l'application stricte du droit, et dont, en présence des textes précis susvisés, le Tribunal de céans ne saurait tenir compte. Ni la Constitution ni la Loi, dans leurs dispositions susrappelées, ne touchent les impôts sur les solides, leur seul but étant de frapper les boissons spiritueuses seules en question. Même à supposer que les droits sur les solides puissent être considérés comme abolis au même titre que ceux sur les boissons spiritueuses, ce qui n'est pas, le fisc fédéral ne pourrait être tenu à indemniser, de ce chef, les cantons et les communes, puisque l'alinéa 2 de l'art. 6 des dispositions transitoires précité ne prévoit, comme devant faire l'objet de l'indemnité, que les droits d'entrée abolis sur les boissons spiritueuses.

b) Le poste de 1000 francs (abonnement pour la bière) apparaît également, pour autant qu'il comprend les droits perçus sur la bière fabriquée et consommée dans la commune, comme un impôt de consommation et non point comme l'équivalent de droits d'entrée ; l'art. 7 du règlement pour la perception de l'octroi municipal de Carouge édicte en effet que « devront être déclarés et seront passibles des droits, » les objets compris au tarif, récoltés, fabriqués et consommés dans l'intérieur de la commune » et que « les préposés » constateront les quantités de boissons récoltées et fabriquées, afin de prévenir les consommations frauduleuses. »

L'art. 8 *ibidem* dispose que « le droit d'octroi sur la bière » et les liqueurs fabriquées et consommées dans la commune » sera perçu d'après les quantités prises en charge par les » préposés de l'octroi, ensuite des déclarations qu'en feront » les brasseurs et distillateurs, au fur et à mesure de leur » fabrication, au bureau de l'octroi ; c'est-à-dire que ceux-ci » paieront le droit sur toutes les quantités fabriquées, excepté celles qu'ils justifieront avoir vendues hors de la » commune. »

En tant que le poste de 1000 francs consiste en l'équivalent d'un semblable impôt de consommation, et c'est le cas pour la presque totalité de cette somme, il ne saurait donc faire l'objet d'une indemnité, laquelle n'est due par la Confédération, ainsi qu'il a été dit, qu'ensuite de l'abolition de droits d'entrée sur les boissons spiritueuses.

Il est vrai que l'art. 3 du règlement d'octroi précité prévoit que « tout individu qui recevra ou achètera des objets soumis » à l'octroi, sera tenu d'en faire la déclaration, et ne pourra » les décharger qu'après en avoir acquitté les droits, » et que cette disposition frappe les bières étrangères, introduites et consommées dans la commune, d'un véritable droit d'entrée, bien qu'il fût restitué pour les quantités réexportées. La quantité de bière ainsi importée par le sieur Fournaise, seul abonné et payant le poste entier de 1000 francs, a été toutefois relativement fort minime, et paraît n'avoir été que d'un seul wagon, pendant toute la période de 1880 à 1884 ; il y a d'autant moins de raison de faire entrer en ligne de compte, comme devant donner lieu à indemnité, les droits payés de ce chef, qu'il est fort possible que la bière en question ait été réexportée, en tout ou en partie, et que le montant de ces droits ait été restitué totalement ou partiellement au prédit abonné, et qu'il eût, en tout cas, incombé à la demanderesse d'établir d'une manière précise la quantité de bière étrangère qu'elle prétend avoir été frappée de droits d'entrée.

c) Le poste de 560 francs, abonnement pour le vinaigre, ne peut pas être davantage assimilé à un équivalent pour des droits d'entrée sur des boissons spiritueuses, puisque, d'une part, il a été établi en procédure que les droits d'entrée sur

l'alcool dénaturé servant à la fabrication du vinaigre étaient restitués aux fabricants, et que, d'autre part, le vinaigre seul, fabriqué au moyen de cet alcool, et consommé dans la commune, était soumis à la taxe de consommation prévue à l'art. 7 précité du règlement sur l'octroi, laquelle, ainsi qu'on l'a vu, ne peut être à aucun point de vue considéré comme un droit d'entrée dans le sens de l'art. 6 des dispositions transitoires. Quant aux droits d'entrée qui peuvent avoir été perçus sur le vinaigre introduit dans la commune de Carouge, il n'a point été prétendu qu'ils rentrassent dans le montant de l'abonnement litigieux, et ils ne sont dès lors pas au procès; il n'y a donc pas lieu de résoudre la question abordée dans les écritures des parties, de savoir si ces droits d'entrée sur le vinaigre devraient être considérés comme perçus sur « une boisson spiritueuse. »

5° Il résulte de tout ce qui précède qu'aucun des postes faisant l'objet des conclusions de la demande ne se caractérise comme un des « droits d'entrée perçus sur les boissons spiritueuses » dont la suppression, ensuite de l'entrée en vigueur de la loi fédérale concernant les spiritueux, du 23 Décembre 1886, doit être indemnisée conformément au prescrit des art. 32 *bis* et 6 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale, et que les fins de la dite demande doivent être repoussées dans leur ensemble.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

La demande civile de la commune de Carouge est écartée.

A. STAATSRECHTLICHE ENTSCHEIDUNGEN

ARRÊTS DE DROIT PUBLIC

Erster Abschnitt. — Première section.

Bundesverfassung. — Constitution fédérale.

I. Doppelbesteuerung. — Double imposition.

52. Arrêt du 5 Septembre 1891, dans la cause Lamazure.

Louis-Eugène Lamazure, qui a habité précédemment la Chaux-de-Fonds en qualité de notaire et d'avocat, a été appelé le 1^{er} Avril 1889 à la direction d'un nouvel établissement de crédit qui venait de se fonder à Soleure, la Banque hypothécaire suisse. D'après le dire du recourant lui-même, il se rendit sans retard dans cette ville pour y préparer l'installation provisoire de la Banque, dont les premières opérations ne commencèrent qu'en automne. Il fit à cette époque de nombreuses courses, s'absentant souvent de Soleure, où il logeait à l'hôtel. A la fin de 1889 Lamazure tomba malade et séjourna quelques mois dans le Midi; il ne rentra à Soleure qu'au mois de Mars 1890.

La famille de Lamazure resta à la Chaux-de-Fonds encore pendant plus d'un an, et ne vint s'installer à Soleure qu'au