

ces faits et du tort causé au défendeur tel compte que de raison.

5. — Il résulte de ce qui précède qu'en refusant, par prononcés des 8 et 26 novembre 1926, la main-levée définitive de l'opposition à la poursuite N° 29 219, basée sur l'ordonnance de mesures provisionnelles des 16 juillet/13 septembre 1926, les tribunaux genevois ont fait une application erronée de l'art. 145 CCS et violé l'art. 61 Const. féd. Bien que la recourante n'ait pas pris de conclusions formelles dans ce sens, le Tribunal fédéral peut et doit, dès lors, en vertu du principe de l'art. 61, accorder lui-même la main-levée (RO 42 I p. 101), dans la mesure où elle est justifiée par le titre exécutoire produit, c'est-à-dire pour 1500 fr., avec intérêts, frais de main-levée et frais de poursuite, à l'exclusion de la somme de 20 fr., au sujet de laquelle le dossier ne fournit pas d'indications suffisantes. La mise à néant de l'arrêt dont est recours entraîne, d'autre part, la libération de l'amende que la Cour de Justice avait dû infliger à la recourante.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est admis et l'arrêt de la Cour de Justice civile de Genève, du 26 novembre 1926, annulé. En conséquence, l'opposition mise au commandement de payer N° 29 219, du 7 octobre 1926, est levée pour la somme de 1500 fr. avec intérêts à 5 % dès le 7 octobre 1926, ainsi que pour les frais de main-levée (de 1^{re} et de 2^e instance), qui sont mis à la charge de sieur Moré, et pour les frais de poursuite.

VII. VOLLZIEHUNG
AUSSEKANTONALER ZIVILURTEILE
EXÉCUTION DE JUGEMENTS CIVILS D'AUTRES
CANTONS

Vgl. Nr. 9. — Voir N° 9.

VIII. DEROGATORISCHE KRAFT
DES BUNDESRECHTS
FORCE DÉROGATOIRE DU DROIT FÉDÉRAL

Vgl. Nr. 5. — Voir n° 5.

IX. GEWALTENTRENNUNG
SÉPARATION DES POUVOIRS

10. Arrêt du 19 février 1927

dans la cause **Journal de Genève S. A. et consorts**
contre **Conseil d'Etat du canton de Genève.**

Affermage de la Feuille des avis officiels avec autorisation d'y publier outre les avis officiels, des annonces de particuliers et des informations. — Interprétation non arbitraire de la constitution et de la loi cantonales.

A. — Depuis le milieu du dix-huitième siècle paraît à Genève une Feuille d'avis dont le régime juridique fut réglé par une loi du 10 mars 1828. L'article unique de cet acte législatif est ainsi conçu :

« La feuille périodique, destinée à publier les actes et avis officiels et judiciaires, portera exclusivement le

titre de Feuille d'avis de la République et Canton de Genève. — Le droit de l'imprimeur et de la publier sera adjugé, par forme de ferme, au plus offrant et dernier enchérisseur, pour le terme de six années, qui commenceront le 1^{er} janvier 1829, à la charge, par l'adjudicataire, de se conformer aux clauses et conditions qui seront fixées par le Conseil d'Etat. »

Cette loi fut « maintenue » périodiquement pour des durées allant de six à douze ans. A partir d'un des renouvellements un art. 2 statua que « le terme pour lequel chaque adjudication pourra être faite ne pourra dépasser six années ». La loi de 1828 fut renouvelée pour la dernière fois le 2 octobre 1912 pour dix ans. La nouvelle renferme l'art. 2 ci-dessus.

Le 12 décembre 1914, le Grand Conseil du canton de Genève décréta la loi suivante :

« Art. 1^{er}. — La feuille périodique, destinée à publier les actes et avis officiels et judiciaires, portera exclusivement le titre de Feuille d'avis de la République et Canton de Genève.

» Le droit de l'imprimer et de la publier sera adjugé, par forme de ferme, au plus offrant, pour le terme de six années, qui commenceront le 1^{er} janvier 1915, à charge par l'adjudicataire de se conformer aux clauses et conditions qui seront fixées par le Conseil d'Etat.

» L'adjudicataire devra être de nationalité suisse et domicilié à Genève.

» L'adjudication aura lieu, soit par mise aux enchères publiques, soit par soumission sous plis cachetés adressés à la Chancellerie et ouverts en séance du Conseil d'Etat.

« Art. 2. — La Loi sur la Feuille d'avis du 10 mars 1828 est abrogée.

» Art. 3. — L'urgence est déclarée. »

Pour chaque période de « ferme de la Feuille d'avis » le Conseil d'Etat a arrêté un « cahier des charges » détaillé. Ainsi sous le régime de la loi de 1912, le 27 octobre 1914, et, après l'entrée en vigueur de la loi

de 1914, le 19 octobre 1920. D'après ces deux derniers cahiers des charges, la Feuille d'avis est divisée en deux parties. La première, intitulée « avis officiels, administratifs et judiciaires », renferme « les annonces de lois, d'élections, les avis divers du Gouvernement, des diverses administrations et les avis judiciaires ». Ne pouvant figurer dans cette première partie que les articles transmis officiellement au fermier. La seconde partie, intitulée « annonces et avis divers », comprend « les avis et annonces du commerce, de l'industrie et des particuliers ». L'art. 7 fixe le format de la Feuille (in-octavo), le caractère d'imprimerie (neuf ou petit-romain), la justification de 63 *n* à la ligne et le nombre de lignes par page (133). L'adjudication se fait au plus offrant.

Le cahier des charges le plus récent, du 20 août 1926, diffère des précédents sur deux points essentiels : Il prévoit que la seconde partie de la Feuille « renfermera les annonces, informations et avis divers » (art. 2 al. 4) et que « le format de la Feuille pourra être conservé tel qu'il existe actuellement », que « toutefois si le fermier estime que des améliorations peuvent résulter d'une modification du format, il devra en soumettre les nouvelles dispositions au Conseil d'Etat qui arrêtera les conditions pour la durée du fermage ». Le cahier des charges du 20 août 1926 est déclaré valable pour la période du 1^{er} janvier 1927 au 31 décembre 1932.

B. — Fondé sur la loi du 12 décembre 1914 et le cahier des charges du 20 août 1926, le Conseil d'Etat a mis en soumission la ferme de la Feuille d'avis, en observant que le « format actuel pourra être modifié si le soumissionnaire estime que des améliorations peuvent en résulter ». Le 2 octobre 1926, le Conseil d'Etat prit connaissance des trois soumissions suivantes :

M. Charles-Emile Zobrist	Fr. 242 600
La S. A. Publicitas,	» 105 000
M. P. Pellarin,	» 101 905

En conformité de l'art. 1^{er} du cahier des charges, le Conseil d'Etat arrêta le 19 octobre 1926 :

« 1. D'adjuger la ferme de la Feuille d'Avis officielle à M. Zobrist Charles-Emile, d'origine suisse, pour la période de six années à partir du 1^{er} janvier 1927 et jusqu'au 31 décembre 1932, au prix annuel de 242 600 fr., sous les conditions fixées par la loi et le cahier des charges précités.

» 2. D'approuver, avec les réserves qui ont été apportées par le Département des Finances et Contributions, le nouveau format de la Feuille d'Avis officielle présenté par le Concessionnaire..... »

C. — Contre les arrêtés du Conseil d'Etat du 20 août 1926 et du 19 octobre 1926, la Société anonyme du Journal de Genève, la Société anonyme de la Tribune de Genève et la Société de publicité et d'imprimerie propriétaire du journal La Suisse, ont formé un recours de droit public au Tribunal fédéral.

Le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours. (Abrégé.)

Considérant en droit :

3. — Le moyen essentiel des recourants consiste à reprocher au Conseil d'Etat d'avoir violé le principe de la séparation des pouvoirs en empiétant sur les attributions du pouvoir législatif,

a) par l'établissement du cahier des charges sans promulgation d'une loi à cette fin et partant sans base légale,

b) par la modification du format de la Feuille d'avis officielle et des matières qui peuvent y figurer.

ad a) : Ce premier argument se révèle d'emblée sans valeur. La base légale du cahier des charges établi le 20 août 1926, c'est la loi du 12 décembre 1914. A l'encontre des lois antérieures, la loi de 1914 ne limite point sa durée, et elle abroge expressément la loi de 1828 qui formait la base des nouvelles périodiques. L'abrogation implicite de la loi du 8 octobre 1912, édictée pour dix ans, est hors de doute ; c'est le corollaire de l'adoption de la loi de 1914. Par cet acte législatif la situation a été

essentiellement modifiée. Une nouvelle base légale du cahier des charges a été créée pour une durée indéterminée. Aussi bien, en 1920, le Conseil d'Etat n'a-t-il fait surgir aucune protestation, lorsqu'il a adjugé à nouveau la Feuille d'avis sur la base de la loi de 1914, sans demander que le Grand Conseil décrète une loi *ad hoc*. Il est possible qu'en 1914 le législateur n'ait pas voulu conférer un pareil pouvoir au Conseil d'Etat, mais la loi n'a point exprimé cette intention et l'autorité administrative peut sans arbitraire interpréter le texte légal comme elle le fait. Il appartiendra au Grand Conseil d'intervenir s'il croit devoir reprendre le régime des lois périodiques.

ad b) : Les recourantes soutiennent que la Feuille officielle est et doit rester une pure et simple Feuille d'avis, sans faculté pour le fermier de publier des informations. Elles fondent cette thèse sur la pratique suivie jusqu'en 1914 et le droit coutumier qui en serait né, ainsi que sur le texte même de la loi de 1914, portant que la Feuille officielle est « destinée à publier les actes et avis officiels et judiciaires ».

Les termes de la loi ne comportent pas exclusivement l'interprétation que les recourantes lui donnent. L'interprétation du Conseil d'Etat — le Tribunal fédéral ne peut examiner cette question que dans le cadre limité de l'art. 4 Const. féd. — revient à dire que le législateur indique le but et le contenu essentiels de la Feuille officielle sans exclure toute autre matière quelconque. Ce point de vue n'est pas insoutenable. Si l'énumération de la loi était strictement limitative, la publication d'annonces et réclames des particuliers serait illégale. Or, les recourantes elles-mêmes ne le prétendent pas. Elles reconnaissent expressément qu'en « contre-partie de l'obligation d'insérer gratuitement des avis officiels », le fermier doit avoir la faculté d'insérer d'autres avis non officiels qui lui procurent un bénéfice. Elles admettent donc la possibilité d'interpréter la loi extensivement,

et il ne s'agit dès lors plus d'une question de principe, mais d'une question de mesure. Or, on ne saurait dire que le Conseil d'Etat soit sorti des limites d'une interprétation conciliable avec la lettre et l'esprit de la loi. On ne peut pas dire non plus que la pratique suivie jusqu'en 1914 au sujet des matières figurant dans la Feuille officielle soit devenue du droit coutumier au point que la loi écrite pourrait seule modifier cet état de choses. Rien ne permet enfin d'affirmer que le contenu de la Feuille officielle doit être rigoureusement délimité par la législation et qu'aucune liberté d'appréciation ne peut être laissée à cet égard au pouvoir administratif. L'opinion contraire du Conseil d'Etat ne rompt pas le cadre d'une interprétation admissible du droit constitutionnel cantonal, en sorte que le Tribunal fédéral n'a aucun motif d'intervenir.

Le Conseil d'Etat ayant pu, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs, autoriser le fermier de la Feuille officielle à y publier des informations, l'autorisation de changer le format ne viole pas non plus ce principe, car elle n'est que la conséquence de la première faculté concédée.

Quant à l'adjudication de la Feuille d'avis à M. Zobrist, elle est en elle-même inattaquable, car elle est conforme aux prescriptions de la loi et du cahier des charges.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est rejeté.

X. NULLA POENA SINE LEGE

11. Urteil vom 4. März 1927 i. S. Hardmeier gegen Zürich.

Polizeivorschrift und Polizeibusse : Begriff (Erw. 2).

Administrative Androhung einer Ungehorsamsstrafe auf einen bereits mit richterlicher Strafe bedrohten Tatbestand : Voraussetzungen ihrer Zulässigkeit (Erw. 3).

A. — § 328 zürch. StPO bestimmt :

Falls Gesetze oder Verordnungen keine Strafandrohungen enthalten, so können die Verwaltungsbehörden im einzelnen Falle Polizeibussen androhen und aussprechen und zwar die Kantonalbehörden bis 100 Fr., die Bezirks- und Kreisbehörden bis 50 Fr. und die Gemeindebehörden gemäss § 333 dieses Gesetzes.

Überdies sind die Verwaltungsbehörden befugt, in Vollziehung von Gesetzen und Verordnungen im einzelnen Falle Verfügungen unter Androhung der Überweisung an den Strafrichter wegen Ungehorsams im Falle des Zuwiderhandelns zu erlassen, wenn eine ausgesprochene Polizeibusse wirkungslos geblieben und nicht Gefängnisstrafe vorgesehen ist. Die die Androhung der Überweisung enthaltende Verfügung verliert ihre Wirkung nach zwei Jahren, wenn ihr nicht zuwidergehandelt wird, sonst seit dem Datum der letzten Strafe.

Nach § 80 zürch. StG wird « Ungehorsam gegen amtliche, von kompetenter Stelle erlassene Verfügungen, wenn in der Verfügung für den Fall des Ungehorsams die Überweisung an die Gerichte angedroht war, mit Gefängnis bis zu einem Monat, womit Geldbusse bis zu 200 Franken zu verbinden ist, bestraft. »

Der Rekurrent ist bereits mehrfach wegen Übertretung von § 1 zürch. MedGes. (unbefugte Ausübung des Tierarztberufes) gemäss dessen § 42 mit Busse bis zu 200 Fr. bestraft worden. Am 21. Januar 1926 drohte ihm die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich