

beitrag der Grundeigentümer als Vorzugslast zu charakterisieren.

4. — Mit dem neuen St. Galler Steuergesetz ist die frühere Feuerpolizeisteuer aufgegeben worden (Art. 168 Ziff. 6 StG). An ihre Stelle ist die Grundsteuer getreten. Diese ist aber keine Vorzugslast zur teilweisen Deckung der Kosten des Feuerlöschwesens, sondern sie wird erhoben für den « allgemeinen Haushalt » der Gemeinden (Art. 133, Abs. 1 StG). Sie richtet sich übrigens auch nicht nach den Kosten der öffentlichen Brandbekämpfungsanstalten in den Gemeinden, sondern sie wird ohne Rücksicht auf einen solchen Bedarf erhoben, von den sonst steuerfreien juristischen Personen zu festen Sätzen mit 0,2 ‰ des Versicherungswertes der Gebäude für öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken dienendes und mit 5 ‰ des Verkehrswertes für das übrige Grundeigentum (Art. 134, Abs. 2), und von den allgemein Steuerpflichtigen auf dem rohen Vermögenssteuerwert der Grundstücke zu einem von den Gemeinde jährlich im Rahmen von 0,2 bis 1 ‰ festzusetzenden Ansatz (Art. 133, Abs. 2 und Art. 134, Abs. 1). Eine solche für die allgemeinen Bedürfnisse des öffentlichen Haushaltes erhobene Abgabe ist keine Vorzugslast, auch soweit das Motiv, die politische und wirtschaftliche Rechtfertigung der Belastung, auf dem Gedanken einer gewissen Kostendeckung beruhen mag. Von der bundesrechtlichen Befreiung des Bundesvermögens ausgenommen sind nur Abgaben, die als Vorzugslasten auferlegt und entsprechend ausgestaltet sind.

In der Botschaft des Regierungsrates zum Gesetzesentwurf, auf die sich die Beklagten berufen, wird Grundsteuer u. a. als ein Mittel des aktiven Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden und genereller Senkung der Steuerfüsse bezeichnet, und ihre Auflage wird allgemein mit Lasten zu rechtfertigen versucht, die der Grundbesitz der Öffentlichkeit verursache. Weiterhin wird — bei Besprechung des Steueransatzes — bemerkt, dass die bisherige Feuerpolizeisteuer auf öffentlichen Gebäuden in

der Form einer entsprechenden Grundsteuer von einheitlich 0,2 ‰ beibehalten werde. Es wird also bestätigt, dass die frühere Feuerwehrsteuer in der Grundsteuer aufgegangen ist, und diese ist — wie im Gesetze selbst — auch in den Darlegungen der Botschaft als eine Auflage charakterisiert, die allgemeinen öffentlichen Zwecken dient, also nicht zur Deckung eines speziellen öffentlichen Aufwandes erhoben und verwendet wird.

Dies gilt auch für die Grundsteuer von 0,2 ‰ auf öffentlichen Zwecken dienendem Grundeigentum. Sie ist nicht als Sonderlast, Kostenbeitrag an das Feuerlöschwesen auferlegt. Ob eine ausschliesslich dem öffentlichen Grundeigentum auferlegte Feuerpolizeisteuer als Vorzugslast zu charakterisieren wäre, wenn sie aus dem Rahmen der Grundsteuer ausgeschieden wäre, ist hier nicht zu erörtern.

V. STREITIGKEITEN ZWISCHEN DEM BUND UND EINER EISENBAHNGESELLSCHAFT

CONTESTATIONS ENTRE LA CONFÉDÉRATION ET UNE COMPAGNIE DE CHEMIN DE FER

44. Arrêt du 5 mars 1948 dans la cause Chemins de fer fribourgeois contre Confédération suisse.

Articles 24 et 25 de la loi fédérale du 23 décembre 1872 concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération suisse (LChF) :

1. Compétence du Tribunal fédéral pour connaître en instance unique des prétentions fondées sur les art. 24 et 25 LChF. (consid. 1).
2. Application des art. 24 et 25 LChF selon qu'il s'agit de transports militaires effectués en temps de paix ou en temps de guerre. Lorsque plusieurs entreprises ont participé à un même transport, obligation pour elles de se répartir, au prorata de leurs prestations respectives, le montant de la taxe versée par l'administration militaire en vertu de l'art. 25 LChF. (consid. 2 à 5).

Eisenbahngesetz, Art. 24 und 25 :

1. Zuständigkeit (Erw. 1).
2. Militärische Transporte im Kriegs- und im Friedensbetrieb. Sind mehrere Anstalten an einem Transport beteiligt, so

wird die Entschädigung der Militärverwaltung (Art. 25) unter ihnen im Verhältnis der Leistungen aufgeteilt (Erw. 2-5).

Art. 24 e 25 della legge federale 23 dicembre 1872 su la costruzione e l'esercizio delle strade ferrate.

1. Competenza del Tribunale federale per decidere quale giurisdizione unica le pretese basate sugli art. 24 e 25 di detta legge.
2. Applicazione degli art. 24 e 25, secondo che si tratti di trasporti militari eseguiti in tempo di pace o in tempo di guerra. Se più imprese hanno partecipato allo stesso trasporto, sono tenute a ripartire proporzionalmente alle loro rispettive prestazioni l'ammontare della tassa versata dall'amministrazione militare in virtù dell'art. 25 (consid. 2-5).

A. — Pendant les manœuvres du 1^{er} corps d'armée qui ont eu lieu du 15 au 19 février 1944, la Compagnie des Chemins de fer fribourgeois (Gruyère-Fribourg-Morat) a reçu l'ordre des autorités militaires compétentes d'effectuer des transports militaires d'une certaine importance sur la ligne Bulle-Romont. Comme elle ne possédait pas le matériel roulant ni le personnel nécessaires pour faire face à ces obligations, les Chemins de fer fédéraux (CFF) ont mis à sa disposition douze locomotives et quarante employés. Le décompte présenté par les CFF pour ces transports s'est élevé à 46 101 fr., somme que les Chemins de fer fribourgeois ont payée. En outre, les propres frais de la demanderesse ont été de 24 900 fr., en sorte que le montant total des dépenses occasionnées par les transports en question s'est élevé à 71 001 fr. Or l'administration militaire n'a versé à la Compagnie des Chemins de fer fribourgeois qu'une somme de 42 825 fr. 46, si bien que le déficit enregistré par cette dernière a été de 28 175 fr. 54.

En août 1944, les CFF ont participé à nouveau, dans les mêmes conditions, à des transports effectués par les Chemins de fer fribourgeois. Le décompte qu'ils ont établi et qui a été acquitté par la demanderesse s'est élevé à 9308 fr. 90, tandis que les propres frais de cette dernière ont été de 10 125 fr. 20, les dépenses totales étant ainsi de 19 434 fr. 10. Or l'indemnité versée par l'administration militaire n'a été que de 18 344 fr. 10, laissant un déficit de 1090 fr.

Pour un troisième transport auquel ils ont participé en octobre 1944, les CFF ont présenté un décompte de 4757 fr. 55, somme qui a été payée par la demanderesse, dont les propres dépenses se sont élevées à 3817 fr. 80. Or, au regard du montant total de 8575 fr. 35, l'administration militaire n'a payé qu'une indemnité de 6552 fr. 54, le déficit étant ainsi de 1722 fr. 81.

Enfin, un dernier transport effectué en janvier 1945 dans les mêmes conditions que les précédents a donné lieu à un découvert de 21 061 fr., l'administration militaire n'ayant versé qu'un montant de 20 670 fr. 50, alors que les dépenses réelles étaient de 41 731 fr. 50 (25 279 fr. pour les CFF et 16 452 fr. 50 constituant les propres dépenses de la demanderesse).

B. — La Compagnie des Chemins de fer fribourgeois ayant demandé que ces découverts — s'élevant au total à 52 049 fr. 35 — lui fussent remboursés, le Département militaire fédéral, par décision du 23 août 1946, a rejeté sa demande. Par acte déposé le 2 octobre 1946, elle a recouru auprès de la Commission de recours de l'administration militaire fédérale (en abrégé : CRAF). Mais celle-ci, après un échange de vue avec la Cour de céans, a décliné sa compétence et la cause a été transmise au Tribunal fédéral en tant qu'action directe dirigée contre la Confédération, au sens de l'art. 111 litt. c OJ.

A l'appui de ses conclusions, par lesquelles elle a demandé que l'administration militaire soit condamnée à lui verser 28 175 fr. 54, avec intérêt à 5 % dès le 11 mai 1945, 1090 fr., 1722 fr. 81 et 21 061 fr., avec intérêt à 5 % dès le 27 novembre 1945, la Compagnie des Chemins de fer fribourgeois a fait valoir l'argumentation suivante :

Il n'est pas contesté que les indemnités versées correspondent au tarif réglementaire. La question qui se pose est de savoir si, dans les circonstances de l'espèce, la demanderesse doit se contenter de cette indemnité et si l'art. 25 de la loi fédérale du 23 décembre 1872 concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer sur le

territoire de la Confédération suisse (en abrégé : LChF) et les règlements qui s'y rapportent sont applicables en l'espèce. Comme il n'a pu être dans l'intention du législateur d'imposer aux chemins de fer des prestations excédant leurs facultés et de leur occasionner des déficits, il y a lieu d'admettre que l'art. 25 LChF n'est pas applicable et que la loi, qui ne prévoit pas le cas présent, offre à cet égard une lacune. Cela est d'autant plus vrai que la demanderesse était tenue d'effectuer les transports en question et qu'elle ne pouvait de toute évidence pas les accomplir par ses propres moyens. Dans ces conditions, elle a droit à une indemnité équitable que le juge, en l'absence de toute disposition légale, doit apprécier librement.

C. — Dans sa réponse du 22 février 1947, la Confédération suisse a conclu à libération des fins de la demande. Après avoir élevé un doute sur la compétence du Tribunal fédéral pour connaître de la cause, la défenderesse a invoqué ce qui suit :

Les transports de troupe ont été en général pour la demanderesse — aussi bien pendant la guerre de 1914 à 1918 que durant celle de 1939 à 1945 — une source de revenus appréciables ; il serait dès lors inéquitable de prendre isolément les quatre transports litigieux qui se sont révélés déficitaires, alors que dans l'ensemble la demanderesse n'a subi aucun préjudice. Seuls l'art. 25 LChF et les dispositions du règlement pour les transports militaires par chemins de fer et bateaux à vapeur, du 1^{er} juillet 1907 - 1^{er} avril 1938 (en abrégé : RTM) sont applicables aux transports en question. Les indemnités prévues par la loi ayant été régulièrement versées, la demanderesse est dans l'impossibilité de fonder sur un texte légal sa prétention, qui doit ainsi être rejetée. Le seul motif du déficit enregistré réside dans le coût des prestations des CFF, qui ont appliqué le tarif usuel prévu à l'égard des compagnies privées. On peut se demander si l'aide des CFF n'aurait pas dû être fournie à des tarifs réduits, adaptés à la nature des transports. Mais cette question est étrangère à la présente

Streitigkeiten zwischen dem Bund und einer Eisenbahngesellschaft. N° 44. 231
cause, un tel règlement de compte ne concernant pas l'administration.

Considérant en droit :

1. — La première question à résoudre est celle de la compétence du Tribunal fédéral pour connaître de la présente cause en instance unique. S'agissant de l'indemnisation de transports effectués sur l'ordre des autorités militaires, les dispositions légales applicables sont principalement les art. 24 et 25 LChF.

a) En ce qui concerne l'indemnisation prévue par l'art. 24 LChF, la compétence du Tribunal fédéral pour statuer sur les litiges qui peuvent surgir entre la Confédération et les entreprises de transport est expressément mentionnée à l'alinéa 2 de cette disposition ; elle est en outre rappelée à l'art. 39 al. 2 LChF. Conformément à ces dispositions, l'art. 111 litt. c OJ fait rentrer dans la compétence du Tribunal fédéral, exerçant en instance unique la juridiction administrative, les contestations visées à l'art. 39 al. 2 LChF, « en particulier les actions en dommages-intérêts prévues aux art. 14, 19, 24 et 33 de ladite loi ». Auparavant déjà, les art. 28 OJ de 1874, 50 ch. 1 OJ de 1893 et 18 litt. c JAD avaient expressément placé dans la compétence du Tribunal fédéral les actions en dommages et intérêts prévues à l'art. 24 LChF. Il y a lieu de préciser à cet égard que l'art. 39 al. 2 LChF doit être interprété comme si les termes « de droit privé » n'y figuraient pas. En effet, ces termes, qui étaient mentionnés à l'art. 28 OJ de 1874, n'ont pas été maintenus dans les dispositions ultérieures. A ce propos, le message du Conseil fédéral du 27 mars 1925 concernant la JAD (FF 1925 II 250) précise que l'art. 18 litt. c vise les contestations « qui sont de nature administrative ou qui ont un caractère plus administratif que civil » (cf. KIRCHHOFER, Verwaltungsrechtspflege, p. 87). Il n'est donc pas douteux que les contestations visées par l'art. 39 al. 2 LChF ne sont pas de droit privé, mais qu'elles doivent au contraire être

considérées, conformément aux principes et aux conceptions actuels du droit, comme des actions fondées sur le droit public.

D'autre part, les indemnités prévues par l'art. 24 LChF peuvent également être fondées sur les art. 217 et suiv. OM. On pourrait se demander, dans ces conditions, si la CRAF n'est pas, elle aussi, compétente pour statuer sur le litige, puisque l'art. 1^{er} al. 1 de l'ordonnance du 15 février 1929 la concernant dispose qu'elle statue « sur les demandes litigieuses d'ordre administratif et pécuniaire, formées par la Confédération ou contre elle en application de l'organisation militaire ou de ses dispositions d'exécution ». Mais l'art. 1^{er} al. 2 de l'ordonnance précitée excepte précisément les litiges dont le règlement définitif est déferé à une autre autorité par la JAD (actuellement par l'OJ), en sorte que la compétence de la Cour de céans pour connaître d'un litige fondé sur l'art. 24 LChF ne saurait faire de doute.

b) En ce qui concerne l'application de l'art. 25 LChF, il y a lieu de distinguer les transports ordonnés par les autorités militaires (cf. art. 1^{er} ch. 2 à 6, 3 al. 1 ch. 1 RTM), des transports de militaires isolés, qui se munissent eux-mêmes d'un billet à tarif réduit, conformément à l'art. 95 RTM. En l'espèce, il ne s'agit que de transports ordonnés par les autorités militaires et payés par la Confédération. La nature juridique de ces transports peut être envisagée à deux points de vue différents : 1) Les transports en question constituent l'une des obligations générales que la Confédération impose aux chemins de fer ; ils sont de même nature que les transports effectués pour le compte du service des postes (art. 19 LChF) ou de la défense nationale au sens de l'art. 24 LChF (cf. FLEINER, Institutionen, 8^e éd., p. 347 N. 19). Toutes ces prestations s'effectuent moyennant indemnité. En cas de contestation, l'action en paiement du prix est une action en indemnité contre la Confédération, telle qu'elle est prévue par les art. 39 al. 2 LChF et 111 litt. c OJ, dont l'énumération n'est pas limitative, ainsi que cela résulte des mots « en particulier ». 2) Les transports ordonnés par les autorités

militaires donnent naissance à un contrat de transport analogue au contrat conclu entre un particulier et une compagnie, qui est considéré comme un contrat de droit privé et relève des tribunaux ordinaires (cf. Message du CF concernant la JAD du 27 mars 1925, FF 1925 II 217-218 ; RO 47 I 249). En faveur de cette solution, il y a lieu de relever que l'art. 25 LChF parle de « tarif » et non d'« indemnité » et qu'en outre, la compétence du Tribunal fédéral, expressément prévue aux art. 14, 19, 24 et 33, n'est pas mentionnée à l'art. 25.

Cependant, la solution envisagée sous chiffre 1 apparaît seule admissible. En effet, à l'égard des autorités militaires, les entreprises de transport effectuent un service particulier de l'Etat, analogue aux transports postaux, et non pas un service public mis à la disposition de tous. D'ailleurs, l'art. 25 LChF précise que ces transports ont lieu « sur l'ordre des autorités militaires compétentes », ce qui implique une subordination des chemins de fer vis-à-vis de l'administration militaire. Or cette subordination n'existe pas à l'égard des particuliers, car le fait qu'un service est ouvert au public et que le transport du public est obligatoire ne permet pas cependant aux particuliers de donner des ordres à l'entreprise. Tandis que le contrat conclu entre le particulier et l'entreprise est exécuté par elle de la manière qu'elle détermine, les autorités militaires donnent au contraire un avis de transport et peuvent prescrire le mode d'exécution (cf. art. 4 et 18 RTM). Enfin, selon les principes généraux du droit, l'exécution des transports militaires ordonnés par l'administration constitue incontestablement une obligation de droit public ; en conséquence, la créance de l'entreprise contre la Confédération est nécessairement fondée sur le droit public. Il n'est donc pas douteux, pour les motifs qui précèdent, que l'action fondée sur l'art. 25 LChF est une action de droit public et que l'autorité compétente pour en connaître est le Tribunal fédéral, conformément aux art. 39 al 2 LChF et 111 litt. c OJ.

c) D'ailleurs, dès l'instant où l'on admet que l'action

de l'entreprise de transport contre la Confédération est une action fondée sur le droit public, la compétence de la Cour de céans existe d'ores et déjà en vertu de l'art 110 OJ. Sans doute l'alinéa 2 de cette disposition réserve-t-il les attributions des autorités fédérales indépendantes de l'administration fédérale qui statuent en dernier ressort. Mais il n'existe précisément pas d'autorité spéciale désignée pour juger les conflits auxquels donne naissance l'art. 25 LChF. La CRAF ne connaît, en effet, que des demandes formées en application de l'OM et de ses dispositions d'exécution. Or l'OM ne vise que le cas de guerre ou de danger de guerre et ne contient aucune disposition concernant les transports en temps de paix. Pour fonder la compétence de la CRAF, le Département militaire fédéral a invoqué la circonstance que le RTM a été rendu « en exécution de la LChF et de l'OM » et que le cas litigieux serait ainsi réglé par une disposition d'exécution de l'OM. Mais cette argumentation n'est pas pertinente car le RTM s'applique aussi bien aux transports militaires en temps de paix qu'à ceux en temps de guerre. Or, dans la mesure où il règle les transports militaires en temps de paix, le RTM n'assure que l'exécution de la LChF, à l'exclusion de l'OM.

En résumé, il n'est pas douteux que la Cour de céans est compétente pour connaître de la présente action, que celle-ci soit fondée sur l'art. 24 ou sur l'art. 25 LChF, et qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2. — Aux termes de l'art. 24 LChF, les autorités fédérales ont le droit de requérir pour les besoins de la défense du pays les chemins de fer et tout leur matériel d'exploitation et d'en disposer comme elles le jugent convenable ; dans ce cas la Confédération indemnise, selon les circonstances, les compagnies de chemins de fer. L'art. 25 al. 1 LChF dispose que, sur l'ordre des autorités militaires compétentes, toute administration de chemins de fer est tenue de transporter sans interruption, par tous les trains prévus dans l'horaire ou par des trains extraordinaires, et cela

pour la moitié de la taxe fixée au tarif, les militaires, les domestiques militaires et les chevaux au service fédéral ou cantonal, ainsi que le matériel destiné à l'usage de l'administration militaire. En application des dispositions précitées, le RTM du 1^{er} juillet 1907 (modifié par l'ACF du 1^{er} avril 1938) fixe le tarif spécial pour les transports militaires (art. 92 ss.). Enfin, selon l'art. 217 OM, le Conseil fédéral ou le général ont le droit, en cas de guerre ou de danger de guerre, de décréter le service de guerre des chemins de fer ; l'arrêté confère aux autorités militaires la disposition des chemins de fer, de leur matériel et de leur personnel, ainsi que la direction de l'exploitation.

Il est certain que les dispositions qui précèdent impliquent une intervention de l'Etat dans la sphère des droits privés des compagnies de chemins de fer. Selon la jurisprudence et la doctrine actuelles, une telle intervention ne peut pas donner lieu à une indemnisation de la part de l'Etat si la loi ne l'institue pas expressément (RO 47 II 71, 497, 554 ; 49 II 295 ; 68 II 212 ; KURZ, Die Entschädigungspflicht des Staates bei kriegswirtschaftlichen Eingriffen in subjektive Vermögensrechte, p. 39 ss. ; SPRECHER, Über die Entschädigungspflicht des Staates bei Ausübung der öffentlichen Gewalt, p. 30 ss.). Mais il existe dans la législation des dispositions réglant les indemnités dues par la Confédération dans le cas concret.

3. — Conformément au chiffre III de l'ACF du 1^{er} septembre 1939 sur la mobilisation de guerre de l'armée, l'exploitation de guerre des entreprises de chemins de fer et autres entreprises publiques de transport a commencé le premier jour de la mobilisation (2 septembre 1939) ; elle n'a pris fin que le 20 août 1945. La direction militaire des chemins de fer était assumée par le directeur militaire et les directeurs des groupes d'exploitation I-III qui exerçaient leurs fonctions conformément aux art. 7 à 11 de l'ordonnance sur les services de l'arrière et le service des transports, du 4 janvier 1938 (cf. Rapport du chef de l'état-major général de l'armée, p. 427-428). En l'espèce,

les ordres concernant l'exécution des transports litigieux ont été donnés par la direction du groupe d'exploitation I, qui a enjoint, d'une part, à la demanderesse d'avoir à exécuter les transports et, d'autre part, aux CFF de mettre à la disposition des Chemins de fer fribourgeois le matériel et le personnel nécessaires. En conséquence, ce n'est pas seulement entre la compagnie demanderesse et la Confédération qu'est né un rapport de droit public, mais aussi entre cette dernière et les CFF ; car l'obligation pour les CFF de mettre leur personnel et leur matériel à disposition a son origine dans l'ordre militaire de la direction du groupe d'exploitation I, et non dans une convention de droit privé. Notamment, la participation des CFF aux transports litigieux n'a pas été réglée par les dispositions de la convention du 1^{er} mai 1921 concernant l'utilisation réciproque de wagons de voyageurs et de marchandises dans le trafic suisse. L'art. 6 de cette convention ne prévoit une aide réciproque que « moyennant entente préalable », tandis que l'art. 7 précise que l'aide est fournie seulement « dans la mesure du possible » ; ce qui démontre bien que les dispositions de la convention précitée ne sont pas applicables aux transports militaires tels que ceux qui font l'objet du présent litige. Pour ces transports, en effet, l'entr'aide est beaucoup plus étendue et l'entreprise qui est appelée à la fournir peut même être obligée de sacrifier ses propres besoins ou intérêts. D'autre part, la compagnie demanderesse ne pouvait être tenue de fournir des prestations supérieures à celles qu'elle pouvait effectuer par ses propres moyens. Comme elle n'avait pas le pouvoir de disposer du personnel et du matériel de tierces entreprises, l'aide indispensable ne pouvait être obtenue que moyennant un ordre donné directement par les autorités militaires compétentes à l'entreprise qui était en mesure de la fournir. Toutefois, comme les transports ont été en l'espèce exécutés en commun par les deux entreprises, la rétribution a été payée par l'administration militaire à la compagnie qui les avait organisés. Mais le décompte définitif entre

les deux entreprises a été expressément réservé. Il s'agit donc bien de prestations communes imposées simultanément par la Confédération, sous le régime de l'exploitation de guerre des chemins de fer, à deux entreprises : les Chemins de fer fribourgeois et les CFF.

Il suit de là que ces prestations sont fondées sur l'art. 24 LChF et doivent en conséquence être indemnisées conformément à l'alinéa 2 de cette disposition.

En effet, l'art. 24 al. 1 LChF, qui a tout d'abord été complété par les art. 217 et 219 OM, a encore été précisé par les art. 7 à 11 de l'ordonnance du 4 janvier 1938 sur les services de l'arrière et le service des transports, qui prévoit les conditions dans lesquelles le directeur militaire des chemins de fer peut disposer du matériel et du personnel de l'exploitation : En vertu de l'art. 7, c'est le directeur militaire qui a la direction de tout le trafic civil et militaire ; dans la mesure où les intérêts militaires l'exigent, il peut limiter ou même supprimer le trafic civil (art. 8) ; il a également la faculté d'ordonner des transports par n'importe quel train, y compris des trains express. Les pouvoirs attribués au directeur militaire des chemins de fer apparaissent ainsi notamment plus étendus que ceux conférés aux autorités militaires par l'art. 25 LChF. Il y a lieu d'en conclure que cette dernière disposition concerne essentiellement l'exploitation en temps de paix, tandis que l'art. 24 LChF est au contraire applicable à l'exploitation en temps de guerre ou de danger de guerre, qui implique des besoins plus considérables et plus impérieux et entraîne des prestations plus importantes justifiant une indemnisation fondée sur une base différente. Cette manière de voir est d'ailleurs corroborée par l'analyse des textes des art. 92 et suiv. RTM : L'art. 92 dispose que « durant l'exploitation en temps de paix », les taxes doivent être calculées d'après le tarif pour les transports militaires (c'est-à-dire selon les art. 95 et suiv. RTM) ; s'agissant au contraire de l'exploitation en temps de guerre, l'art. 94 stipule que la Confédération « indemnise » les administra-

tions de chemins de fer et de bateaux à vapeur du dommage qui résulte pour elles de la mise en vigueur de cette exploitation.

Si les art. 24 et 25 LChF visent des circonstances de fait différentes (exploitation en temps de paix et en temps de guerre ou de danger de guerre), ils ne s'excluent pourtant pas ; bien au contraire, ces dispositions se complètent l'une l'autre. En effet, pendant l'exploitation du temps de guerre, l'autorité militaire, alors même qu'elle exerce l'autorité suprême sur les entreprises de transport, n'est pas tenue de faire usage de tous les droits et pouvoirs que lui confère la loi ; elle a la faculté — ce qu'elle a fait pendant toute la mobilisation de guerre — d'abandonner aux pouvoirs et organes civils ordinaires l'exercice de ces droits. En conséquence, il y a lieu d'admettre que, aussi longtemps qu'en fait l'exploitation s'effectue dans des conditions analogues à celles du temps de paix, la rémunération des entreprises de transport est calculée conformément aux normes prévues à l'art. 25 LChF ; car, s'agissant de transports du genre de ceux effectués dans le cas présent, l'indemnité allouée selon ces normes est généralement équitable. Ce n'est que dans l'hypothèse où les conditions normales de l'exploitation sont sensiblement modifiées en raison des exigences imposées par l'autorité militaire en vertu de ses pouvoirs spéciaux (par exemple en cas de restriction ou de suppression du trafic civil) et qu'il en résulte un préjudice pour l'entreprise que l'indemnisation a lieu sur la base de l'art. 24 al. 2 LChF.

4. — Or les frais assumés dans le cas concret par les deux entreprises afin d'effectuer les transports ordonnés par l'administration militaire, sous le régime de l'exploitation de guerre, comportent deux éléments distincts : 1) le coût des transports proprement dits sur la ligne Bulle-Romont, transports exécutés tant par la demanderesse que par le matériel et le personnel mis à sa disposition par les CFF ; 2) les frais supplémentaires découlant de la nécessité d'amener à pied d'œuvre et ensuite de renvoyer

à leur point de départ le matériel et le personnel des CFF.

Cette distinction révèle une double lacune dans le RTM. D'une part, celui-ci ne précise pas sur quelle base doit s'opérer la répartition des taxes lorsque plusieurs entreprises ont participé au même transport, comme c'est le cas en l'espèce. D'autre part, il ne prévoit pas les normes selon lesquelles les frais supplémentaires sous chiffre 2 ci-dessus doivent être indemnisés.

Les frais prévus sous chiffre 1 sont entièrement couverts au moyen des taxes payées par l'administration militaire selon l'art. 25 LChF. Mais ce montant doit être réparti entre les deux entreprises qui ont participé aux transports, au prorata de leurs prestations respectives. Il ne serait pas équitable que les CFF fussent indemnisés sur une base plus favorable et que leur rétribution fût plus large que celle allouée à la demanderesse. Toutefois, la question de cette répartition entre les deux entreprises n'a pas à être examinée dans le présent litige, les CFF n'étant pas partie au procès. Il appartiendra en conséquence aux deux entreprises intéressées de revoir entre elles la répartition des taxes versées par la Confédération et, s'il apparaît que les sommes touchées par les CFF excèdent la part à laquelle ils avaient droit en raison de leurs prestations, ils seront tenus de rembourser à la demanderesse ce qu'ils ont perçu en trop.

Quant aux frais mentionnés sous chiffre 2, ils se sont élevés, d'après les indications fournies par les CFF, à un montant total de 11 052 fr. 25. Ce montant n'est pas couvert par les taxes payées par l'administration militaire. Or l'obligation pour une compagnie de faire appel à du matériel et à du personnel d'une autre entreprise pour faire face aux transports militaires qui lui ont été imposés peut être considérée comme une modification sensible des conditions normales de l'exploitation et justifie par conséquent l'allocation d'une indemnité fondée sur les art. 24 LChF, 219 OM et 94 RTM et correspondant aux frais supplémentaires que cette tierce participation a directe-

ment ou indirectement occasionnés. Cette indemnité devrait, à vrai dire, être versée aux CFF, qui ont effectué les prestations en question. Toutefois, comme les CFF ont été entièrement désintéressés par la demanderesse et qu'ils n'ont plus aucune prétention à faire valoir de ce chef, il y a lieu d'admettre que leurs droits ont été transférés à la Compagnie des Chemins de fer fribourgeois et que celle-ci est légitimée à réclamer en son propre nom le montant en question. En définitive, les conclusions de la demanderesse doivent lui être allouées jusqu'à concurrence de 11 052 fr. 25, l'intérêt moratoire n'étant accordé qu'à partir du 2 octobre 1946, date de l'ouverture d'action.

5. — Demeure réservée la question de savoir si, en temps de paix, l'administration pourrait aussi, sur la base de l'art. 25 LChF, ordonner à une entreprise des transports militaires nécessitant l'utilisation du matériel et du personnel d'une autre entreprise, et si les frais supplémentaires en résultant donneraient lieu à une rétribution spéciale.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

La demande est admise partiellement en ce sens que la Confédération suisse est reconnue débitrice de la Compagnie des Chemins de fer fribourgeois de la somme de 11 052 fr. 25, avec intérêt à 5 % dès le 2 octobre 1946.

VI. VERFAHREN

PROCÉDURE

Vgl. Nr. 37, 42 und 44. — Voir nos 37, 42 et 44.

A. STAATSRECHT — DROIT PUBLIC

I. RECHTSGLEICHHEIT

(RECHTSVERWEIGERUNG)

ÉGALITÉ DEVANT LA LOI

(DÉNI DE JUSTICE)

45. Extrait de l'arrêt du 14 octobre 1948 dans la cause dame Chastel contre Genève, Grand Conseil.

Droit d'être entendu en matière administrative, notamment dans la procédure d'expropriation :

1. La loi genevoise sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933, qui n'exige pas que dans tous les cas le propriétaire soit entendu avant que l'expropriation de son immeuble soit décidée, ne porte pas atteinte de ce fait à l'inviolabilité de la propriété (art. 6 Cst. genev.). Consid. 2.
2. L'art. 4 Cst. féd. ne fait pas, en règle générale, une obligation à l'autorité administrative d'entendre l'intéressé avant de prendre une décision. Conditions auxquelles, en dehors des exceptions déjà admises par la jurisprudence, l'administré peut exiger d'être préalablement entendu (consid. 3 et 4).

Ce droit doit être reconnu au propriétaire en matière d'expropriation pour ce qui est de la désignation des immeubles dont la cession est jugée nécessaire (consid. 5).

Anspruch auf rechtliches Gehör in Verwaltungssachen, insbesondere im Enteignungsverfahren :

1. Das Genfer Enteignungsgesetz vom 10. Juni 1933, nach welchem der Eigentümer vor dem Entscheid über die Enteignung nicht in allen Fällen angehört werden muss, verstösst deswegen nicht gegen die in Art. 6 der Kantonsverfassung gewährleistete Unverletzlichkeit des Eigentums (Erw. 2).
2. Aus Art. 4 BV folgt im allgemeinen keine Pflicht der Verwaltungsbehörden, den Betroffenen vor Erlass einer Verfügung anzuhören. Voraussetzungen, unter denen der Betroffene, von den bereits durch die Praxis anerkannten Ausnahmen abgesehen, einen Anspruch auf vorherige Anhörung hat (Erw. 3 und 4).

Einen solchen Anspruch hat der Eigentümer im Enteignungsverfahren, soweit es sich um die Bestimmung der im öffentlichen Interesse abzutretenden Grundstücke handelt (Erw. 5).