

11. Arrêt du 28 Février 1880,

dans la cause de la Compagnie du chemin de fer du Simplon.

A. Les 6/17 Février 1866 et 7 Juin 1867, le Canton du Valais a accordé à la Compagnie de la ligne internationale d'Italie par le Simplon, une concession en vue de la construction et de l'exploitation d'un chemin de fer sur territoire valaisan, laquelle porte à son art. 52 la disposition suivante : « Les » propriétés provenant de la présente concession, ainsi que » toutes les constructions que les concessionnaires pourront y » faire établir pour le service du chemin de fer, sont exemptes » de tout impôt foncier pendant la durée de la concession. »

B. Par arrêté fédéral des 20/23 Décembre 1872 cette concession fut retirée, et, dans la nouvelle concession votée le 24 Septembre 1873 par l'Assemblée fédérale, la libération de l'impôt foncier fut maintenue ; l'art. 26 bis de cette concession statue que « l'exemption de tout impôt foncier pendant la » durée de la concession pour tous les immeubles et toutes » les constructions dépendant du chemin de fer est maintenue » en faveur de la Compagnie, conformément à l'art. 52 de » l'ancienne concession. »

Par décision du 26 Février 1874, le Conseil fédéral, complétant les conditions d'enchères du 28 Novembre 1873, a ordonné qu'il serait inséré au procès-verbal une nouvelle clause statuant « que le Tribunal fédéral est seul compétent » pour prononcer sur les contestations de droit privé qui » pourraient s'élever, ensuite de l'adjudication de cette ligne, » entre l'adjudicataire d'une part et l'ancienne Compagnie » de la ligne d'Italie, l'Etat du Valais ou des tiers, d'autre » part. »

Conformément à la concession et aux conditions d'enchères susvisées, la Compagnie actuelle du Simplon est devenue adjudicataire de cette ligne, le 16 Mars 1874.

C. L'Etat du Valais ainsi que plusieurs Communes valaisannes estimant que la libération de l'impôt foncier ne s'étend qu'aux terrains appartenant à l'emprise de la ligne, récla-

mèrent de la Compagnie le payement de cet impôt pour des parcelles ne servant pas à l'exploitation du chemin de fer.

Par office du 10 Avril 1878, la Compagnie réclame auprès du Conseil d'Etat du Canton du Valais contre cette prétention, en faisant valoir que les dispositions de la concession et des conditions des enchères sont conçues en termes aussi généraux que possible ; que tous les immeubles possédés par elle en Valais lui ont été adjugés ensuite d'une seule et même enchère publique ; que l'achat des dits excédants avait été imposé à la Compagnie par l'art. 4 de la loi fédérale sur les expropriations du 1^{er} Mai 1850 ; que l'application de cette loi était une des conséquences de la concession, et enfin que ces parcelles n'ont aucune valeur, puisqu'elles ne produisent rien et qu'il serait impossible de les vendre.

Le Conseil d'Etat répondit que l'ancienne Compagnie de la ligne d'Italie avait toujours payé sans opposition les impôts dont il s'agit, et qu'il ne croyait dès lors pas devoir revenir de l'interprétation par lui donnée à la concession.

La Compagnie du Simplon ne se contenta point de cette réponse. Ayant reçu en Novembre 1878 sommation de la part de la commune de Saint-Léonard de payer 36 fr. 25 cent. pour impôt foncier sur des parcelles de terrain sises sur ce territoire, la dite Compagnie s'opposa à cette réclamation par exploit du 12 Décembre suivant, en se fondant d'une part sur ce que l'art. 26 bis de sa concession l'exempte de tout impôt foncier pour tous ses immeubles, et d'autre part sur la compétence exclusive du Tribunal fédéral pour trancher un semblable litige.

La Commune de Saint-Léonard ayant conclu, auprès du Conseil d'Etat du Valais, au mis de côté de cette opposition, la Compagnie, tout en maintenant son droit de libération de tout impôt foncier, contesta de nouveau la compétence des autorités valaisannes en l'espèce.

Par décision du 24 Septembre 1879, le Conseil d'Etat du Valais s'est déclaré compétent pour statuer sur le différend, et a débouté la Compagnie du Simplon de son opposition au

payement de l'impôt communal de Saint-Léonard, en se fondant en substance sur les considérations suivantes :

L'art. 8 de la loi valaisanne sur l'organisation du Tribunal Contentieux de l'Administration attribue au Conseil d'Etat la compétence de décider de la répartition des charges publiques tant cantonales que locales et de l'application des lois des finances. La compétence du Tribunal fédéral, aux termes de l'art. 39 de la loi fédérale du 23 Décembre 1872 sur l'établissement et l'exploitation des chemins de fer, n'est admise en pareille matière que pour les contestations de droit privé entre la Confédération et une Compagnie de chemin de fer. L'arrêté fédéral du 24 Septembre 1873 portant concession du chemin de fer de la ligne d'Italie par le Simplon ne reconnaît point au Tribunal fédéral le droit d'intervenir dans le cas donné ; l'art. 26 bis de cette concession n'accorde l'exemption de l'impôt foncier que pour les immeubles dépendant du chemin de fer ; or, les parcelles dont il s'agit ne rentrent pas dans cette catégorie, puisqu'elles ne font pas corps avec la voie et que la Compagnie peut les vendre.

D. C'est contre cette décision que la Compagnie du Simplon recourt au Tribunal fédéral ; elle conclut à ce qu'elle soit annulée et à ce que la Commune de Saint-Léonard soit renvoyée à se pourvoir devant ce Tribunal.

A l'appui de ses conclusions, la recourante fait valoir, entre autres, ce qui suit :

Il s'agit dans l'espèce de l'interprétation de l'art. 26 bis de la concession fédérale du 24 Septembre 1873. Cet article est une disposition de la législation fédérale, qui garantit à la Compagnie du Simplon le droit de ne pas payer d'impôt foncier. Dès lors et à teneur de l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire, le Tribunal fédéral est compétent pour connaître de la contestation par voie de recours. C'est sur ce premier moyen et sur la violation par le Conseil d'Etat du Valais d'une disposition d'ordre public qui le rend incompétent que la Compagnie se fonde en première ligne. Mais à cela s'ajoute le fait que les conditions d'enchères, pour garantir le futur adjudicataire contre des réclamations, ont

soumis au Tribunal fédéral toutes les contestations de droit privé qui pourraient s'élever entre la Compagnie et des tiers. Or, il s'agit dans le cas actuel d'une contestation de droit privé, d'une redevance d'argent, à laquelle la disposition invoquée des conditions d'enchères est applicable.

La recourante fait remarquer, en outre, que la question soulevée par Saint-Léonard est identique avec celle que soulèvent les receveurs cantonaux contre la Compagnie ; que dès lors le Conseil d'Etat a jugé en réalité dans sa propre cause, et qu'à teneur de l'art. 5 de la loi valaisanne du 25 Mai 1877 sur l'organisation de la Cour des conflits, le Conseil d'Etat eût dû se dessaisir de la cause, et en nantir la dite Cour.

E. Dans sa réponse, l'Etat du Valais conclut au rejet du recours.

La compétence du Conseil d'Etat est évidente en présence de l'art. 8 de la loi du 1^{er} Décembre 1877, qui attribue à cette Autorité, comme Tribunal administratif, « la répartition des » charges publiques, tant cantonales que communales. » L'allégation que le Conseil d'Etat a jugé dans sa propre cause est sans aucun fondement, puisque, d'une part, l'Etat n'était pas partie en cause et a statué dans un procès pendant entre la Commune de Saint-Léonard et la Compagnie du Simplon, et que, d'autre part, il est clair que la loi cantonale qui régit les litiges en matière d'impôts est applicable à la Compagnie recourante aussi bien qu'à tout autre [propriétaire d'immeubles situés dans le Canton, pour autant que ces immeubles ne sont pas dispensés de l'impôt comme faisant corps avec la voie ferrée. Or les terrains dont il s'agit ne sont pas des dépendances du chemin de fer.

La cause actuelle ne ressortit point à la compétence de la Cour des conflits : la Compagnie l'a reconnu elle-même dans le mémoire adressé par elle au Conseil d'Etat, sous date du 9 Septembre 1879, contre la Commune de Saint-Léonard.

L'art. 26 bis cité par la Compagnie n'a point la portée de la dispenser, *elle*, de payer l'impôt foncier. L'exemption dont cet article parle n'est attachée qu'aux immeubles et constructions dépendant du chemin de fer. Il s'agit donc ici, non pas

d'un droit personnel, mais d'un droit réel régissant une catégorie déterminée d'immeubles. Les autres immeubles de la Compagnie sont régis par la législation cantonale en matière d'impôt. Or, la recourante ne prétend pas même que les parcelles en question appartiennent au corps de la voie. Il ne s'agit point ici d'une contestation de droit privé, mais bien d'une contestation de droit administratif. La disposition des conditions d'enchères invoquée par la recourante n'est dès lors point applicable. Enfin, l'Etat du Valais ne peut admettre qu'une simple décision insérée au protocole du Conseil fédéral, le 26 Février 1874, puisse avoir eu pour effet de modifier la législation existant sur la matière.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1° Le Tribunal fédéral n'a point à décider en l'état si la Compagnie du Simplon a ou non à payer l'impôt foncier sur des parcelles de terrain lui appartenant sur le territoire de Saint-Léonard; il s'agit uniquement de résoudre la question de savoir si le Conseil d'Etat du Valais était compétent pour prendre son arrêté du 24 Septembre 1879, ou bien si le jugement de cette contestation rentre dans les attributions du Tribunal fédéral.

2° Pour justifier la compétence du Tribunal fédéral, la Compagnie du Simplon invoque :

a) l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale;
b) l'arrêté du Conseil fédéral du 26 Février 1874, inséré dans les conditions d'enchères.

3° L'art. 59 susvisé est invoqué en ce sens que la Compagnie estime que les concessions de chemin de fer doivent être considérées comme des lois fédérales et qu'en conséquence, puisque l'exemption d'impôts est assurée à la compagnie par l'art. 26 bis de la concession, il s'agit d'un droit qui lui est garanti par la législation fédérale, et le Tribunal fédéral est ainsi seul compétent. Or à supposer même, — ce que le Tribunal fédéral s'est déjà vu dans le cas de nier (voir arrêt du 8 Novembre 1879 en la cause Vaud et Suisse Occidentale), — que les concessions de chemin de fer puissent être considérés comme des lois fédérales, il ne s'ensuivrait nullement que le Conseil

d'Etat du Valais eût été incompétent pour prendre la décision attaquée; il en résulterait seulement que, pour le cas où la disposition de l'acte de concession dont il s'agit aurait été violée, c'est-à-dire non appliquée ou mal interprétée par les autorités cantonales, il pourrait être recouru au Tribunal fédéral contre le fond même d'une semblable décision. L'application et l'interprétation des dispositions de la législation fédérale ne sont point soustraites aux autorités cantonales, mais elles rentrent au contraire, dans la plupart des cas, en première ligne, dans la compétence des Cantons; les autorités fédérales ne constituent que l'instance supérieure appelée à protéger les particuliers et les corporations contre le préjudice à eux causé par la non-application ou par la fausse application de la Constitution ou de la législation fédérale. Le recours au Tribunal fédéral suppose précisément, comme cela résulte de l'art. 59 sus indiqué, une décision d'une autorité cantonale, et la Compagnie du Simplon, s'il s'agissait ici, comme elle l'estime, de la violation d'un droit garanti par la législation fédérale, aurait sans doute pu recourir au Tribunal de céans pour violation de ce droit, mais nullement contester la compétence des autorités valaisannes pour prendre une décision en la cause.

4° Le second point de vue auquel la recourante se place est également insoutenable :

Les litiges qui peuvent se présenter au sujet des impôts, de leur fixation et de leur perception ne sont pas en principe des contestations civiles, mais apparaissent comme des contestations de droit public et administratif, à la réserve toutefois qu'il est loisible aux Cantons de remettre, selon les dispositions de leur législation, aux autorités ou Tribunaux administratifs, ou au juge civil, la décision en semblable matière.

Or, la partie recourante n'a point établi, ni cherché à établir, qu'à teneur des lois valaisannes, la solution de ces contestations soit réservée au juge civil. Au contraire, il paraît résulter de l'art. 8 de la loi sur le Tribunal du contentieux de l'Administration du 1^{er} Mars 1878, que c'est le Conseil d'Etat, autorité administrative supérieure, qui prononce sur

la répartition des charges publiques, tant cantonales que locales et sur l'application des lois de finance. A ce point de vue, l'arrêté du 24 Septembre 1879 n'émane pas d'une autorité incompétente.

Toutefois, la Compagnie du Simplon prétend qu'aux termes de l'acte de concession adopté le 24 Septembre 1873 par l'Assemblée fédérale (art. 26 *bis*), qui maintient en force l'art. 52 de l'ancienne concession cantonale accordant l'exemption d'impôts pour les immeubles et constructions dépendant du chemin de fer, elle doit être libérée de tout impôt sur les parcelles de terrain frappées par la Commune de Saint-Léonard.

Le droit ainsi revendiqué par cette Compagnie constitue un droit privé d'exemption, qui lui aurait été consenti par le Canton du Valais par privilège, en compensation des obligations et charges acceptées pour la construction et l'exploitation du chemin de fer dans la vallée du Rhône.

Or, c'est à la Compagnie, qui prétend à un pareil droit privé, de nantir, non l'autorité administrative cantonale, mais le juge civil, seul compétent pour prononcer sur l'étendue de cette libération d'impôt et sur ses conséquences.

La décision du Conseil d'Etat, dont est recours, ne met point obstacle à l'ouverture d'une semblable action. En effet, quoique cette décision porte aussi sur le fond du litige pendant entre la commune de Saint-Léonard et la Compagnie en ce qu'elle statue sur la réclamation d'impôt faite par la dite commune, il ne résulte, ni du texte de cette décision elle-même, ni du rapport du Conseil d'Etat, que cette autorité veuille revendiquer le droit de statuer en dernier ressort sur le litige, en tant qu'il se rapporte à la revendication d'un droit privé, ou empêcher la recourante de poursuivre la reconnaissance de sa prétention par les voies juridiques. La décision du Conseil d'Etat n'a évidemment d'autre portée que de contredire la réclamation de la compagnie et de l'astreindre au paiement de l'impôt en question, aussi longtemps qu'elle ne produira pas un jugement constatant son droit d'exemption absolue.

La Compagnie n'a d'ailleurs point excipé expressément vis-à-vis du Conseil d'Etat de ce que le litige rentrerait dans la compétence des tribunaux civils, mais elle s'est bornée à arguer de la compétence du Tribunal fédéral, sans spécifier si elle l'invoquait comme Cour civile, ou comme Cour de droit public.

En partant de ce qui précède et sous la réserve qu'il est toujours loisible à la Compagnie du Simplon de provoquer jugement des Tribunaux civils, le recours doit aussi être écarté sur ce chef.

La détermination du juge qui peut être ainsi appelé à prononcer est réservée au procès dans lequel seront formulées les conclusions de la demanderesse, et en même temps, la question de l'application à l'espèce de la clause insérée dans l'art. 12, § 2 des conditions des enchères publiques des 4/16 Mars 1874 (arrêté fédéral du 26 Février 1874) sera, s'il y a lieu, examinée et résolue, toutes parties entendues.

5° La recourante estime enfin que le Conseil d'Etat du Valais, en prenant la décision dont est recours, a prononcé dans sa propre cause, et qu'aux termes de la loi valaisanne sur les conflits du 25 Mai 1877, le présent litige eût dû être renvoyé à la Cour des conflits.

Le premier grief est dénué de fondement, d'abord par le motif qu'il ne s'agit point en la cause d'un impôt prélevé par l'Etat, mais d'un impôt perçu par une commune, et ensuite parce que le Tribunal fédéral admet que dans de pareilles contestations en matière d'impôts, même perçus par l'Etat, le gouvernement agit, non comme partie dans un procès civil, ou comme représentant du fisc, mais comme autorité administrative supérieure.

En ce qui touche la seconde objection, la Cour des conflits de compétence instituée par la loi valaisanne n'a, — ainsi que le représentant de la Compagnie l'a reconnu lui-même dans son mémoire au Conseil d'Etat du 9 Septembre 1879, et comme cela résulte d'ailleurs clairement de la loi, — à statuer que lorsqu'un conflit a surgi entre des autorités cantonales de l'ordre administratif ou judiciaire (Conseil d'Etat et Tribunal

civil). Or, la recourante n'a jamais prétendu, vis-à-vis du Conseil d'Etat, que le litige qui la divise d'avec la Commune de Saint-Léonard dût être tranché par les Tribunaux civils valaisans; elle a au contraire contesté la compétence des autorités cantonales dans leur ensemble, et requis le for du Tribunal fédéral. La Cour des conflits de compétence n'avait dès lors point à juger une telle question.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est rejeté, toutefois sous la réserve contenue au considérant 4 ci-dessus.

12. Urtheil vom 14. Februar 1880 in Sachen Gredig gegen Graubünden.

A. Die graubündnerische Kantonalbank erhob gegen die Konkursmasse des Hans Gredig in Serneus beim Bezirksgerichte Oberlandquart eine Klage, in welcher sie das Rechtsbegehren stellte: Beklagte sei gehalten, an Klägerin 40 000 Fr. sammt stipulirten Zinsen laut Pfandbrief, sowie auch alle ergangenen Spesen zu bezahlen, unter Kostenfolge. Durch Eingabe an das Bezirksgericht Oberlandquart erklärte indes die Kuratel der Masse Gredig, sie stelle das Begehren, der vorliegende Prozeß sei vom hohen schweizerischen Bundesgerichte zu behandeln. Dieses ihr Begehren finde seine Begründung in Art. 27 Ziffer 4 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege. Durch Zuschrift an das Bezirksgericht Oberlandquart vom 3. Juli 1879 erklärte dagegen die graubündnerische Kantonalbank, sie habe ihre Klage bei dem gesetzlichen Gerichtsstande der Beklagten angebracht; wenn letztere die Zuständigkeit des Gerichtes anzufechten gedenke, so möge sie es auf gesetzlichem Wege thun.

B. Durch Memorial vom 8. Juli 1879 wandte sich nun die Konkursmasse Gredig an das Bundesgericht und stellte bei demselben den Hauptantrag: Das schweizerische Bundesgericht

wolle erkennen, dasselbe und nicht das von der graubündner Kantonalbank angerufene Forum sei kompetent, den oberschwebenden Prozeß zu entscheiden, alles unter Kostenfolge für die rekurrierte Partei. Sie begründete dieses Begehren damit: Nach Art. § 27 Ziffer 4 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege sei unzweifelhaft das Bundesgericht, da die Ueberweisung der Sache an dasselbe von einer Partei verlangt worden sei und der Streitwerth 3000 Fr. übersteige, in vorliegendem Rechtsstreite kompetent, sofern es feststehe, daß die eine der betheiligten Parteien der Kanton Graubünden sei. Nun sei aber die graubündnerische Kantonalbank ein integrierender Bestandtheil des graubündnerischen Fiskus. Dies ergebe sich aus den Erklärungen der Kantonalbank selbst und der Regierung des Kantons Graubünden in dem gegenwärtig vor Bundesgericht anhängigen Prozesse der Stadt Chur gegen den Kanton Graubünden betreffend Besteuerung der Kantonalbank in Kommunalsachen, auf dessen Akten einfach Bezug genommen werde; die Konkursmasse Gredig behalte sich übrigens vor, ihr Petition zurückzuziehen, wenn das Bundesgericht in Sachen der Stadt Chur gegen den Kanton Graubünden ihre Ansicht von der Identität des graubündnerischen Fiskus und der Kantonalbank nicht theilen sollte.

C. In ihrer Antwort auf diese Eingabe stellte die graubündnerische Kantonalbank die Rechtsbitte um Abweisung des Begehrens der Masseverwaltung Gredig a) aus dem Grunde der Inkompetenz des Bundesgerichtes, b) eventuell wegen Unterlassung rechtzeitiger Ablehnung des gesetzlichen kantonalen Gerichtsstandes unter Kostenfolge. Sie rügte in erster Linie, daß die Impetrantin es unterlassen habe, den Entscheid der zuständigen kantonalen Instanz über ihr Begehren anzurufen, ohne indes einen Antrag in dieser Beziehung zu stellen. Sodann führt sie aus: die graubündnerische Kantonalbank sei keineswegs mit dem Staate identisch, sondern sei eine selbständige Anstalt mit besonderer juristischer Persönlichkeit. Es sei nämlich zwar allerdings richtig, daß der Staat den Jahresnutzen soweit er nicht in den Reservefonds falle, beziehe und für die Schulden der Bank Garant sei. Allein dies sei für die Frage, ob