

2. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte.
Atteintes portées à d'autres droits garantis.

81. *Arrêt du 5 Décembre 1884 dans la cause Juvet
et consorts.*

La Compagnie neuchâteloise du chemin de fer régional du Val-de-Travers et la Fabrique suisse de ciment Portland, à Saint-Sulpice, désirant relier cet établissement industriel avec la gare de Saint-Sulpice par une voie de raccordement, s'adressèrent à cet effet au Conseil fédéral le 21 Mai 1884 et lui soumièrent les plans de ce projet.

Par office du 14 Juin suivant, le Département fédéral des chemins de fer approuva l'exécution de cette voie sous quelques réserves.

Le plan d'exécution fut déposé en mains du Conseil municipal de Saint-Sulpice, lequel fit insérer, en date du 20 Juin 1884, une publication invitant les propriétaires appelés à céder des droits conformément au dit plan, à faire valoir leurs moyens d'opposition à cette cession dans une pièce écrite adressée au Conseil d'Etat, dans le délai de 30 jours, et à remettre au Conseil municipal, dans ce même délai, un état de leurs réclamations touchant la cession des droits mentionnés.

La dite publication déclare que le Conseil municipal agit en conformité de la loi fédérale sur l'expropriation du 1^{er} Mai 1850 et de l'ordonnance du Conseil d'Etat de Neuchâtel du 29 Mars 1855 : elle contient en outre exactement les prescriptions des art. 11 à 15 de la loi fédérale précitée en ce qui a trait aux conséquences de l'omission de la déclaration, à la seule réserve de ce qui concerne les moyens d'opposition, lesquels doivent être communiqués au Conseil d'Etat et non au Conseil municipal.

Le même jour 20 Juin écoulé, les deux compagnies donnèrent connaissance au Conseil d'Etat du dépôt du plan et de la publication susvisée, afin que ces pièces puissent, pour le

cas où l'obligation de céder les droits en question serait contestée, servir de base à une demande d'expropriation.

Dans le délai légal, les propriétaires Ami Juvet, Emile Divernois, Auguste Divernois et veuve Julie Reymond, dont les immeubles étaient atteints par le projet de raccordement, adressèrent au Conseil d'Etat leurs moyens d'opposition fondés, en substance, sur les motifs suivants :

La loi fédérale du 1^{er} Mai 1850 n'est nullement applicable ; l'obligation de céder les droits mentionnés est régie par la législation cantonale. L'art. 393 du code civil dispose que nul ne peut être contraint à céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique : or cette condition n'est pas remplie, puisque l'expropriation est réclamée en faveur d'un établissement privé, soit d'une entreprise poursuivant un but de spéculation.

Par décision du 15 Août 1884, et après avoir entendu la Compagnie du chemin de fer régional ainsi que la fabrique de ciment de Saint-Sulpice, le Conseil d'Etat, — « vu la loi » fédérale du 19 Décembre 1874, spécialement art. 1, 2 et 3 ; » vu l'art. 1^{er} du décret du 16 Août 1851, concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique, portant que l'expropriation est prononcée par le Conseil d'Etat, quand elle est demandée par des corporations ou des particuliers, » — a écarté comme non fondée l'opposition formulée par les recourants, et accordé l'expropriation, pour cause d'utilité publique, des terrains nécessaires à l'établissement de la voie de raccordement entre la gare de Saint-Sulpice et la Fabrique suisse de ciment Portland.

Cette décision est motivée comme suit :

La loi fédérale, en accordant le raccordement forcé des établissements industriels avec les chemins de fer, implique nécessairement le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique, réservant seulement à la législation du canton les formes de l'expropriation.

La loi fédérale est comprise et appliquée de cette manière dans les autres cantons : c'est ainsi que le canton de Berne a autorisé l'expropriation, pour cause d'utilité publique, en

faveur de la ligne privée qui conduit aux carrières d'Ostermundingen, et le canton de Soleure, en faveur de la ligne desservant les établissements industriels de Derendingen à Gerlafingen.

La notion d'utilité publique dans les cas prévus par la loi fédérale se trouve confirmée par le fait que la ligne créée en vertu de cette loi par un établissement industriel ne devient pas sa propriété privée et exclusive, puisqu'il est tenu de permettre à d'autres établissements industriels de se servir de la dite voie de raccordement.

Se fondant sur cette décision, la direction du chemin de fer régional a requis les recourants de désigner, conformément à l'art. 4 de la loi neuchâteloise du 12 Juin 1851, leur expert dans la commission chargée de fixer les indemnités à accorder ensuite de l'expropriation; ceux-ci se refusèrent toutefois à procéder à cette désignation et annoncèrent à la compagnie qu'ils adresseront au Tribunal fédéral un recours contre la décision du Conseil d'Etat.

Ami Juvet et consorts ont, en effet, interjeté ce recours sous date du 11 Octobre 1884, concluant à ce qu'il plaise au dit Tribunal prononcer que l'arrêté du Conseil d'Etat en date du 15 Août 1884, prononçant l'expropriation des terrains nécessaires à l'établissement de la voie de raccordement entre la gare de Saint-Sulpice et la fabrique suisse de ciment Portland, est injuridique et ne peut déployer ses effets.

A l'appui de cette conclusion, les recourants font valoir :

La décision du Conseil d'Etat est contraire à l'art. 8 de la constitution neuchâteloise. Cette autorité admet à tort que la loi fédérale, en imposant aux compagnies de chemins de fer l'obligation du raccordement, implique nécessairement le droit d'expropriation; au contraire, ce droit d'expropriation est subordonné aux principes qui régissent ce droit dans le canton respectif: c'est quant au fond et en entier, et non seulement quant à la forme, que la loi fédérale renvoie, en matière d'expropriation, à la loi cantonale. Les recourants contestent donc que le droit d'expropriation résulte des dispositions de la loi fédérale du 19 Décembre 1874.

L'interprétation de cette loi n'autorisait pas le Conseil d'Etat à procéder par analogie et à motiver sa décision sur des expropriations prononcées dans d'autres cantons, sous l'empire de leurs législations respectives.

L'expropriation est en outre demandée pour un seul établissement industriel; les recourants estiment qu'aux termes de la constitution et des lois neuchâteloises, cet établissement n'a pas un caractère d'utilité publique.

L'exposé des motifs de la décision du Conseil d'Etat fait abstraction de la déclaration d'utilité publique au point de vue du droit neuchâtelois, ce qui implique une violation de la constitution et du droit civil du canton.

Dans leur réponse, la Compagnie du chemin de fer régional du Val-de-Travers et la Fabrique suisse de ciment concluent au rejet du recours et au maintien de la décision attaquée, par les motifs ci-après :

Le recours paraît dirigé contre la Fabrique suisse de ciment seule; les représentants de la Compagnie du chemin de fer régional protestent contre l'élimination de cette compagnie dans une affaire où elle est intéressée au premier chef. La construction de la voie de raccordement est intimement liée au développement des voies de la station de Saint-Sulpice; on comprend l'intérêt majeur qu'a dès lors la compagnie à cette installation.

En outre, la compagnie a elle-même effectué le dépôt des plans de la voie de raccordement en mains du Département des chemins de fer; c'est elle qui a fait auprès des propriétaires des démarches amiables; c'est à sa requête, et non à celle de la fabrique de ciment, que le Conseil municipal de Saint-Sulpice a fait publier le dépôt des plans au secrétariat, en invitant les intéressés à présenter leurs moyens d'opposition.

Au fond, en appliquant au cas spécial du raccordement de la fabrique de ciment au chemin de fer régional du Val-de-Travers la notion d'utilité publique, et en lui accordant le droit d'exproprier les parcelles de terrains nécessaires à la construction, le Conseil d'Etat a agi dans les limites de sa

compétence ; il appartient à cette autorité de déclarer la voie de raccordement d'utilité publique et d'y attacher le droit d'expropriation, aux termes des dispositions de l'art. 1^{er} du décret du Grand Conseil neuchâtelois du 12 Juin 1851.

Le principe d'inviolabilité de la propriété n'est pas absolu, même en droit civil : la notion d'utilité publique est sans restriction. Elle produit ses effets tant en faveur de l'Etat et des communes que des particuliers. (Art. 1^{er} du décret précité du 12 Juin 1851.)

Donc le Conseil d'Etat était en droit d'accorder l'expropriation en faveur du raccordement projeté ; nul mieux que lui n'était qualifié pour apprécier le caractère d'utilité publique attaché à cette construction.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1^o L'art. 8 de la constitution neuchâteloise garantit l'inviolabilité de la propriété en ce sens que l'Etat peut exiger le sacrifice d'une propriété, mais seulement pour cause d'utilité publique légalement constatée et moyennant une juste et préalable indemnité, sans préjudice des lois fédérales sur la matière.

A teneur de cette disposition, la garantie constitutionnelle donnée aux citoyens contre des expropriations arbitraires consiste, en dehors de la juste indemnité susvisée, dans le fait qu'ils ne peuvent être contraints à céder leur propriété que lorsque l'utilité publique a été légalement constatée, c'est-à-dire par l'autorité compétente, aux termes de la loi et selon les formes prescrites.

Le Tribunal fédéral doit rechercher si ces conditions ont été remplies dans l'espèce.

2^o Il y a lieu de constater en première ligne que la loi fédérale sur les voies de raccordement du 19 Décembre 1874 règle uniquement les rapports de droit relatifs aux voies de raccordement entre *les chemins de fer ouverts à l'exploitation publique et les établissements industriels*, et qu'elle ne touche point aux rapports de droit entre le propriétaire de la voie de raccordement, ou de l'établissement industriel, avec les propriétaires des immeubles dont l'entreprise a besoin pour l'établissement de la voie.

Ce rapport est soumis, par l'art. 3 de la loi précitée, à la législation du canton respectif. Il en résulte que non seulement les *formes* de l'expropriation, — ainsi que l'admet la décision dont est recours, — sont réservées à la législation cantonale, mais encore que la question capitale de savoir si une entreprise de ce genre (construction d'une voie de raccordement entre un établissement industriel et un chemin de fer public) peut réclamer l'expropriation forcée, est également régie par la législation du canton respectif. (Voy. Message du Conseil fédéral du 29 Septembre 1874. — Feuille Fédérale 1874, vol. III, pag. 108 et suivantes.)

3^o Les prescriptions du droit cantonal en matière de procédure d'expropriation n'ont nullement été observées à l'égard d'Ami Juvet et consorts.

La publication faite par le Conseil municipal de Saint-Sulpice, le 20 Juin écoulé, invoque expressément la loi fédérale du 1^{er} Mai 1850 et l'arrêté du Conseil d'Etat de Neuchâtel du 29 Mai 1855, lesquels ne se rapportent point aux expropriations soumises au droit cantonal, mais uniquement à celles régies par le droit fédéral (en particulier aux expropriations pour chemins de fer publics). Or l'application de cette loi et de cet arrêté suppose toujours une décision préalable de l'assemblée fédérale, soit une concession fédérale. (Art. 1^{er} de la loi fédérale du 1^{er} Mai 1850 et art. 12 de la loi fédérale sur l'établissement et l'exploitation des chemins de fer du 23 Décembre 1872.) — Il est vrai que la Municipalité de Saint-Sulpice n'a pas appliqué cet arrêté du 29 Mai 1855 sans modifications, mais cette circonstance est sans importance. Il est évident, d'une part, qu'un conseil municipal n'est aucunement autorisé à apporter de son propre chef de semblables modifications, pour lesquelles l'autorisation du Conseil d'Etat était nécessaire, et qui ne sont point conciliables avec l'invocation de la loi fédérale du 1^{er} Mai 1850, — et d'autre part il va de soi que, dans le canton de Neuchâtel l'introduction de la procédure en expropriation pour cause d'utilité publique suppose nécessairement une autorisation préalable de l'autorité compétente, Grand Conseil ou Conseil d'Etat

(art. 1^{er} du décret du Grand Conseil du 16 Août 1851), et cette procédure ne peut en aucun cas, sans l'autorisation susmentionnée, être appliquée par des particuliers ou des autorités communales.

Or la défenderesse au recours n'a jamais, et en tout cas pas avant le 20 Juin écoulé, date de la publication municipale, obtenu une pareille autorisation.

La procédure suivie par le Conseil municipal de Saint-Sulpice au nom de la fabrique de ciment doit donc être considérée comme contraire à la garantie de l'inviolabilité de la propriété, inscrite à l'art. 8 de la constitution cantonale.

4^o La décision du Conseil d'Etat du 15 Août écoulé porte aussi, en elle-même, atteinte à cette disposition constitutionnelle.

En effet, les recourants ont le droit d'exiger que la question de savoir si l'établissement de la voie de raccordement dont il s'agit est d'utilité publique soit résolue en application de la législation *cantonale*, tandis que le Conseil d'Etat, — en partant de l'opinion erronée que le droit d'expropriation de la défenderesse au recours, soit l'obligation des recourants à céder leur propriété, se trouvait déjà résulter de la loi fédérale du 19 Décembre 1874, et que les formes seules de l'expropriation étaient réservées au droit cantonal, — s'est refusé à examiner et à trancher cette question en conformité du droit cantonal.

5^o C'est à tort que la décision attaquée se fonde sur l'allégation que la loi fédérale du 19 Décembre 1874 aurait été comprise et appliquée de la même manière dans d'autres cantons, entre autres dans ceux de Berne et de Soleure. En effet, non seulement les voies ferrées citées par la dite décision ont été construites avant la publication de la loi fédérale de 1874, mais leur construction est même antérieure à la mise en vigueur de la loi fédérale du 23 Décembre 1872 sur l'établissement et l'exploitation des chemins de fer. (Concession de Soleure pour la ligne Gerlafingen, du 31 Décembre 1858; concession de Berne pour le chemin de fer des carrières d'Ostermundingen, du 30 Novembre 1864.) Ces voies

ferrées ont d'ailleurs été construites ensuite de concession formelle de l'autorité législative cantonale, conformément à la loi fédérale du 28 Juillet 1852, qui abandonnait en première ligne aux cantons la construction et l'exploitation des chemins de fer, ainsi que le droit de concéder des entreprises de ce genre.

6^o En ce qui concerne enfin la situation juridique de la Compagnie du chemin de fer régional au procès, il faut remarquer d'un côté que la loi fédérale du 19 Décembre 1874 n'attribue aux compagnies de chemins de fer publics aucun droit d'établir des voies de raccordement, mais ne fait que leur imposer des obligations à cet égard vis-à-vis des établissements industriels, et, d'un autre côté, que les chemins de fer publics sont soumis exclusivement, pour ce qui touche à la construction de leurs voies, à la législation fédérale, en particulier à la loi fédérale sur l'établissement et l'exploitation des chemins de fer du 23 Décembre 1872, et à la loi fédérale du 1^{er} Mai 1850 sur l'expropriation. Il en résulte que les autorités fédérales ont seules qualité pour décider si ces compagnies ont le droit d'exproprier, et que, dans l'espèce, la Compagnie du chemin de fer régional n'a point vocation pour requérir des autorités cantonales le droit d'exproprier en vue de l'établissement de la voie de raccordement en question; la fabrique de ciment seule est autorisée à formuler cette requête.

7^o Il suit de tout ce qui précède que la décision dont est recours ne saurait subsister. Il sera, en revanche, loisible à la Fabrique suisse de ciment, — si elle estime qu'une semblable demande se justifie au regard de la législation cantonale, — de requérir de l'autorité cantonale compétente, et conformément aux lois cantonales sur la matière, la concession du droit d'expropriation.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est déclaré fondé. En conséquence, l'arrêt du Conseil d'Etat de Neuchâtel du 15 Août 1884, prononçant

l'expropriation des terrains nécessaires à l'établissement de la voie de raccordement entre la gare de Saint-Sulpice et la Fabrique suisse de ciment Portland, est nul et de nul effet.

82. Entscheid vom 25. Oktober 1884
in Sachen Schmidli und Genossen.

A. Am 30. Juni 1884 wählte das Bezirksgericht Ruswyl mit Mehrheit den Großrath J. Meyer in Ruswyl zum Gerichtsschreiber des Kreises Ruswyl. Gegen diese Wahl reichten die Bezirksrichter A. Schmidli und J. Riedweg sowie J. Lindegger und mehrere andere Bürger des Gerichtskreises Ruswyl beim Regierungsrathe des Kantons Luzern und, nachdem dieser sich als inkompetent erklärt hatte, beim Obergerichte dieses Kantons eine Kassationsbeschwerde ein, in welcher sie ausführten: Nach § 17 der Kantonsverfassung dürfen in einer richterlichen oder verwaltenden Behörde u. a. leibliche Schwäger nicht gleichzeitig Mitglieder sein, so lange die Personen, durch welche die Schwägerschaft begründet werde, am Leben seien. Nach § 25 des Schuldbetreibungsgesetzes aber bestehe das Aufrechnungsoffizium, welches offenbar eine Behörde sei, aus dem Botenweibel, dem Ortsrichter und dem Gerichtsschreiber. Nun sei der Gewählte der leibliche Schwager des gegenwärtigen Botenweibels der Gemeinde Ruswyl und daher zur Zeit unfähig, das Amt eines Gerichtsschreibers des Bezirkes Ruswyl zu bekleiden. Durch Entscheidung vom 9. August 1884 wies das Obergericht des Kantons Luzern diese Beschwerde ab und zwar wesentlich aus folgenden Gründen: Das Aufrechnungsoffizium sei allerdings eine Behörde, da es gesetzlich organisiert und ihm ein, freilich bescheidenes, Maß von öffentlichen Geschäften zugewiesen sei. Der Gerichtsschreiber sei nun nicht blos Sekretär, sondern Mitglied dieser Behörde; bei dem feststehenden Schwägerchaftsverhältnisse zwischen dem Gewählten und dem gegenwärtigen Botenweibel der Gemeinde Ruswyl werde daher ein Inkompatibilitätsverhältnis rücksichtlich der Stellung des erstern

als Mitglied des Aufrechnungsoffiziums der Gemeinde Ruswyl wirklich bestehen. Allein die Stellung eines Gerichtsschreibers des Gerichtskreises Ruswyl und diejenige eines Mitgliedes des Aufrechnungsoffiziums der Gemeinde Ruswyl decken sich nicht; die Geschäfte der letztern Stelle bilden nur einen ganz geringen Theil des dem Gerichtsschreiber als solchen zugewiesenen Geschäftskreises. Die Verrichtungen desselben als Aufrechnungsbeamter seien überhaupt nicht von wesentlicher Bedeutung, noch weniger diejenigen für die Gemeinde Ruswyl, welche hier einzig in Betracht kommen. Aus der allerdings vorhandenen Unfähigkeit des Gewählten, als Mitglied des Aufrechnungsoffiziums für die Gemeinde Ruswyl zu funktionieren, folge also nicht die Unfähigkeit desselben zur Bekleidung des Gerichtsschreiberamtes überhaupt, um so weniger als nach Art. 27 des Schuldbetreibungsgesetzes nicht durchaus erforderlich sei, daß alle drei Aufrechnungsbeamten jeweilen bei Ziehung der Aufrechnungen mitzuwirken haben, sondern die Mitwirkung von zwei Beamten genügend sei und übrigens der Gerichtsschreiber sich jedenfalls durch einen beeidigten Substituten vertreten lassen könne. Gleiche Verhältnisse haben übrigens auch schon in andern Gerichtskreisen anstandslos bestanden.

B. Gegen diesen Entscheid ergriffen A. Schmidli und Konforten den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht. Sie beantragen: Die Wahl des Herrn Großrath J. Meyer zum Gerichtsschreiber von Ruswyl sei als unvereinbar mit dem § 17 der luzernischen Staatsverfassung aufzuheben, unter Kostenfolge für die Opponenten. Zur Begründung führen sie aus: Durch die obergerichtliche Entscheidung sei festgestellt, daß das Aufrechnungsoffizium eine Behörde sei, auf welche die Vorschrift des § 17 der Staatsverfassung Anwendung finde. Es stehe also fest, daß der Gewählte als Mitglied des Aufrechnungsoffiziums der Gemeinde Ruswyl nicht funktionieren könne. Sei er aber zu Besorgung eines Theils der Geschäfte des Gerichtsschreibers rechtlich unfähig, so sei er überhaupt nicht wählbar. Eine Vertretung durch einen beeidigten Substituten sei wohl in einzelnen Fällen faktischer, nicht aber bei andauernder rechtlicher Verhinderung statthaft. Ebenso dürfe nur in Ausnahme-