

VIII. Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen. — Conflits de compétence entre la Confédération et des cantons.

14. Arrêt du 21 mars 1907,

dans la cause Conseil administratif de la Ville de Genève
contre Conseil fédéral.

Art. 175 § 1 OJF, prétendu **conflit de compétence entre des autorités fédérales et des autorités cantonales**; conditions; qualité pour soulever le conflit. — Le recours de droit public n'est pas ouvert contre les décisions du Conseil fédéral. — Art. 61, 179, et 187 ch. 2, 106 CF.

A. — En septembre 1901, la Compagnie des chemins de fer du Jura-Simplon a fait construire une maison de garde sur la parcelle désignée sous N° 1178 au cadastre de la commune du Petit-Saconnex. Elle avait auparavant soumis au Département fédéral des chemins de fer un plan muni d'un préavis favorable du Conseil d'Etat de Genève et ce plan avait été approuvé par le Département le 29 juin 1901.

Par exploit du 20 janvier 1902, la Ville de Genève a ouvert à la Compagnie du Jura-Simplon une action tendant :

- 1° à faire prononcer que la dite parcelle N° 1178 est la propriété de la Ville de Genève ;
- 2° à faire ordonner la suppression immédiate des ouvrages et constructions qui peuvent avoir été établis par la Compagnie sur la dite parcelle.

Le Tribunal de première instance ayant débouté la Ville de Genève de toutes ses conclusions, celle-ci a interjeté appel.

Ensuite de cet appel et par arrêt du 12 novembre 1904, la Cour de Justice civile du canton de Genève a reconnu que la Compagnie du Jura-Simplon était propriétaire de la parcelle 1178, mais qu'il existait sur cette parcelle un droit de

passage en faveur de la Ville de Genève. En conséquence, la Cour de Justice a débouté la Ville de Genève de sa conclusion tendant à revendiquer un droit de propriété sur la parcelle 1178 et a ordonné à la Compagnie du Jura-Simplon de supprimer dans le délai de 6 mois toutes constructions élevées par elle sur cette parcelle.

B. — Par requête du 9 février 1905, la Direction des Chemins de fer fédéraux, — successeurs de la Compagnie du Jura-Simplon, — a requis du Conseil fédéral l'autorisation d'user du mode extraordinaire d'expropriation (art. 17 et suiv. de la loi fédérale du 1^{er} mai 1850) pour acquérir la servitude de passage grevant la parcelle N° 1178.

Par arrêté du 11 avril 1905, le Conseil fédéral a autorisé les Chemins de fer fédéraux à suivre la procédure extraordinaire d'expropriation.

Par requête au Conseil fédéral du 2 mai 1905, le Conseil administratif de la Ville de Genève a formé opposition contre l'expropriation projetée, estimant que celle-ci n'était qu'un moyen détourné d'échapper à l'exécution du jugement qui ordonne la suppression de la construction élevée au mépris du droit de la Ville. Elle exposait en outre que l'expropriation ne se justifiait par aucun intérêt public, les Chemins de fer fédéraux pouvant facilement trouver un terrain équivalent pour élever la maison de garde.

Statuant sur cette requête, le Conseil fédéral a arrêté en date du 3 décembre 1906 :

1. Les Chemins de fer fédéraux sont autorisés à maintenir la maison de garde construite conformément au plan approuvé le 29 juin 1901 par le Département des Chemins de fer sur la parcelle leur appartenant, N° 1178, de la feuille 3 du cadastre de la commune du Petit-Saconnex. L'arrêt de la Cour de Justice du canton de Genève du 12 novembre 1904 ordonnant la suppression de cette construction, etc., est annulé comme contraire aux prescriptions du droit fédéral.

2. L'opposition soulevée suivant recours du 2 mai 1905, adressé au Conseil fédéral par le Conseil administratif de la Ville de Genève, au nom de cette dernière, contre l'expro-

priation requise par les Chemins de fer fédéraux de la servitude de passage existant en faveur de la Ville de Genève sur la parcelle susdécrite est écartée comme non fondée, sauf à être soumise par l'expropriante à la Commission fédérale d'estimation qui statuera sur la question d'indemnité.

C. — C'est contre cette décision que le Conseil administratif a formé, en temps utile, un recours de droit public devant le Tribunal fédéral, tendant à ce que celui-ci annule l'arrêté du Conseil fédéral « soit en ce sens qu'il a annulé l'arrêt de la Cour de Justice du canton de Genève du 12 novembre 1904, soit en ce sens qu'il a écarté comme non fondée l'opposition soulevée par le Conseil administratif contre l'expropriation de la servitude de passage grevant la parcelle 1178. »

Le Conseil administratif déclare fonder son recours sur l'art. 175 OJF. A l'appui de son recours il reprend les moyens indiqués par lui dans son mémoire du 2 mai 1905, adressé au Conseil fédéral, et fait en outre valoir les arguments suivants :

La Compagnie du Jura-Simplon n'avait point soutenu dans le procès civil que l'autorité judiciaire cantonale ne fût pas compétente pour ordonner la suppression d'ouvrages autorisés par l'Autorité exécutive fédérale ; elle n'avait pas non plus recouru en réforme au Tribunal fédéral contre l'arrêt de la Cour de Justice civile de Genève pour prétendue violation du droit fédéral ; elle avait même exécuté partiellement cet arrêt en payant le montant de la condamnation pécuniaire prononcée contre elle. Dès lors l'arrêt de la Cour passé en force de chose jugée tant au point de vue de la procédure civile genevoise (art. 476/2) qu'à celui de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale (art. 65) était devenu exécutoire dans toute la Suisse (art. 61 CF) et n'était plus susceptible d'aucun recours devant une autorité fédérale, à supposer qu'il fût contraire au droit fédéral, ce qui est formellement contesté ; le Conseil fédéral, en l'annulant, a donc porté atteinte à la compétence cantonale en matière judiciaire.

D'ailleurs en tout état de cause ce n'est pas au Conseil

fédéral, autorité exécutive (art. 95 CF) qu'appartiendrait le droit d'annuler un jugement cantonal comme violant le droit fédéral ; l'art. 102 ch. 2 de la Constitution fédérale ne lui confère aucunement ce droit. Le Conseil fédéral en annulant l'arrêt définitif de la Cour de Genève, a usurpé un pouvoir judiciaire qui est réservé exclusivement au Tribunal fédéral (art. 106 CF) ; il a en même temps violé directement l'art. 61 CF.

D. — Le recours étant basé d'une manière générale sur l'art. 175 OJF, le Juge fédéral délégué a invité la recourante à préciser sur laquelle des dispositions de l'art. 175 la Ville de Genève entendait fonder son recours ; il a été répondu que c'était sur l'art. 175 § 1.

E. — Par mémoire du 1^{er} mars 1907, le Conseil fédéral a conclu à ce que le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur le recours pour cause d'incompétence, et subsidiairement à ce qu'il l'écarte comme non fondé.

Ces conclusions sont motivées en résumé comme suit :

En statuant sur la demande d'expropriation, le Conseil fédéral a agi dans les limites des droits qui lui sont conférés par les art. 25 de la loi sur l'expropriation et 12 de la loi sur les chemins de fer.

Sa décision est définitive et ne saurait être portée par voie de recours devant aucune autorité.

L'art. 175 § 1 OJF invoqué par le recourant n'est pas applicable en l'espèce, car il n'existe pas de conflit de compétence entre le Conseil fédéral, d'une part, et le Conseil administratif de la Ville de Genève, d'autre part. L'arrêt cantonal annulé émane de la Cour de Justice civile ; or celle-ci n'intervient pas dans le litige et le recourant n'a pas qualité pour soulever de son chef un conflit de compétence entre les deux autorités dont les droits respectifs sont seuls en cause.

C'est d'ailleurs à tort que le recourant prétend que le Conseil fédéral a commis un abus de pouvoir. C'est comme autorité administrative et de surveillance en matière de chemins de fer et comme autorité chargée par l'art. 102 CF

de veiller à l'observation des lois fédérales que le Conseil fédéral a annulé l'arrêt de la Cour de Justice civile. — Il n'appartenait pas en effet à une autorité cantonale d'ordonner la suppression d'ouvrages établis par une entreprise de chemins de fer en vertu d'un plan définitivement approuvé par l'Autorité fédérale seule compétente. Le Conseil fédéral avait non seulement le droit mais le devoir de prendre une disposition pour annuler l'effet de l'empiètement commis sur ses droits de souveraineté. Il avait le droit en statuant sur l'opposition à la demande d'expropriation d'annuler par une disposition préjudicielle le dispositif cantonal contraire aux prescriptions du droit fédéral sur les chemins de fer.

La décision du Conseil fédéral est du reste conforme à la pratique suivie dans des cas analogues (voir par exemple l'arrêt du 30 août 1898 : FF 1898, vol. 4 p. 2).

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1. — Le recours formé par le Conseil administratif de la Ville de Genève a deux chefs bien distincts : le premier est dirigé contre l'annulation de l'arrêt de la Cour de Justice civile par le Conseil fédéral ; le deuxième est dirigé contre le rejet de l'opposition de la Ville de Genève à la demande d'expropriation des Chemins de fer fédéraux.

Il convient donc d'examiner la question de recevabilité du recours et de compétence du Tribunal fédéral, successivement en ce qui concerne les deux chefs de recours.

2. — En tant qu'il est dirigé contre l'annulation de l'arrêt de la Cour de Justice civile, le recours allègue en premier lieu que le Conseil fédéral a violé les principes constitutionnels qui délimitent la juridiction cantonale et la juridiction fédérale. C'est dans ce sens qu'il se fonde sur l'art. 175 § 1 OJF qui attribue au Tribunal fédéral la connaissance des conflits de compétence entre les autorités fédérales d'une part, et les autorités cantonales d'autre part.

Le conflit de compétence entre autorités fédérales et cantonales se compose de deux éléments, l'un objectif ou matériel, l'autre subjectif ou personnel. Il faut d'abord qu'il y ait conflit dans les compétences mêmes, c'est-à-dire dans la ma-

tière juridique sur laquelle se sont exercés simultanément le pouvoir fédéral et le pouvoir cantonal ; il faut ensuite que ce conflit surgisse entre autorités fédérales et cantonales.

En l'espèce, l'élément matériel du conflit existe incontestablement, puisque la même question de droit, celle de savoir si la construction élevée par les Chemins de fer fédéraux doit être maintenue ou supprimée, a été décidée en même temps par deux autorités, le Conseil fédéral appliquant le droit fédéral, et la Cour de Justice civile appliquant le droit cantonal. Les deux décisions de l'autorité fédérale et de l'autorité cantonale sont contradictoires et exclusives l'une de l'autre : il y a collision entre les deux compétences.

Mais cette collision qui existe au point de vue matériel, ne constitue pas le conflit de compétence visé par l'art. 175 § 1 OJF parce que l'élément personnel fait défaut, c'est-à-dire parce que la contestation n'existe pas entre les deux autorités qui se trouvent en désaccord sur la délimitation de leurs souverainetés respectives.

Déjà sous l'empire de la constitution de 1848 qui attribuait à l'Assemblée fédérale la connaissance des conflits de compétence (art. 74, ch. 17 et art. 80 CF de 1848), il avait été décidé que le conflit de compétence n'existait que lorsqu'il était soulevé formellement par un canton contre l'autorité fédérale ou par l'autorité fédérale contre un canton (voir en ce sens Blumer-Morel, 3, p. 80 ; Bundesblatt, 1851, 3, p. 89-99, 103, 117).

Depuis que, par la constitution de 1874, la juridiction sur les conflits de compétence a passé au Tribunal fédéral, cette jurisprudence a été maintenue. Le Tribunal fédéral l'a reconnue principalement dans l'arrêt Luzern c. Bundesrat, du 30 mars 1898 (RO 24 I, p. 91 consid. 2), et la doctrine unanime est dans le même sens (v. notamment, Affolter : Grundzüge des schw. Staatsrechtes, p. 174 ; Schollenberger, Bundesverfassung, p. 557 ; Burckhardt : Kommentar zur Bundesverfassung, p. 853).

Il n'y a pas lieu de revenir sur cette jurisprudence qui est conforme au texte de l'art. 175 § 1 et qui s'inspire avec

raison de l'idée que l'objet du conflit de compétence c'est le droit de juridiction, attribut de la souveraineté, lequel n'appartient qu'aux pouvoirs publics et ne saurait être revendiqué que par eux ; un tiers n'a donc pas qualité pour prendre la défense des droits de souveraineté en conflit.

Il résulte de ce qui précède que, en l'espèce, le conflit de compétence ne pourrait valablement être soulevé et porté devant le Tribunal fédéral que par l'une des parties en conflit, soit par l'autorité représentant le canton de Genève ou par le Conseil fédéral. — Le Conseil administratif ne représentant pas l'autorité cantonale genevoise n'est pas partie au conflit et n'a pas qualité pour le soulever. Le Tribunal fédéral doit donc se déclarer incompétent, pour autant que le recours se fonde sur l'art. 175 § 1 OJF.

3. — Mais le premier chef du recours est fondé en outre sur une prétendue violation de droits constitutionnels par le Conseil fédéral. Cette violation consisterait en ce que le Conseil fédéral en annulant un arrêt civil définitif et exécutoire dans toute la Suisse, serait sorti de ses attributions de pouvoir exécutif (art. 95 CF), aurait mal interprété les dispositions de l'art. 102 ch. 2 CF, se serait faussement attribué une compétence judiciaire qui n'appartient qu'au Tribunal fédéral (art. 106, 110 CF ; art. 56 et suiv. OJF), et aurait violé l'art. 61 de la CF.

Le recours est également irrecevable à ce second point de vue. En effet, le recours de droit public au Tribunal fédéral pour violation de droits constitutionnels, institué par l'art. 113 ch. 3 CF et par les art. 175 ch. 3 et 178 OJF, n'est pas ouvert contre les décisions du Conseil fédéral. Cela résulte de l'absence de toute disposition constitutionnelle ou légale prévoyant d'une manière générale — et à part le cas examiné plus haut de l'art. 175 § 1 OJF — un recours au Tribunal fédéral contre les décisions du Conseil fédéral pour violation de droits constitutionnels. Cela résulte encore plus nettement de l'art. 178 ch. 2 OJF aux termes duquel le recours pour violation de droits constitutionnels n'existe que contre les décisions *cantonales* (voir à ce sujet le Message

du Conseil fédéral sur le projet de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale du 5 avril 1892, p. 97 ; dans le même sens : Affolter, p. 175 ; Blumer-Moré, 3, p. 178 ; Soldan, Recours de droit public, p. 56 ; Salis, 1, p. 746 ; Burekhardt, p. 800 note 1). Le Tribunal fédéral lui-même a reconnu dès après l'entrée en vigueur de la loi sur l'organisation judiciaire de 1874 qu'il ne pouvait se nantir de réclamations dirigées contre des décisions de l'autorité exécutive fédérale, en dehors des cas expressément prévus par la loi (RO 1, p. 283 ; *ibid.* 5, p. 530 ; *ibid.* 5, p. 604, etc.).

4. — En ce qui concerne le second chef du recours relatif au rejet par le Conseil fédéral de l'opposition formée par le Conseil administratif contre l'expropriation projetée, le Tribunal fédéral doit également se déclarer incompétent, pour les raisons indiquées ci-dessus et d'après lesquelles aucun recours de droit public n'est ouvert auprès du Tribunal fédéral contre les décisions du Conseil fédéral.

D'ailleurs il faut observer que même au point de vue civil le Tribunal fédéral serait incompétent pour revoir la décision du Conseil fédéral relative au droit d'expropriation. Le Conseil fédéral a incontestablement agi dans les limites de la compétence qui lui appartient aux termes de l'art. 25 de la loi fédérale sur l'expropriation et de l'art. 12 de la loi fédérale sur les chemins de fer du 23 septembre 1872, et sa décision sur ce point est définitive et n'est susceptible d'aucun recours (voir Ullmer I n° 434 ; II n° 982 ; RO 2, p. 7 ; *ibid.* 3, p. 474 ; *ibid.* 7, p. 799 ; *ibid.* 17, p. 637 ; *ibid.* 25 II, p. 739 ; *ibid.* 28 II, p. 413).

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Il n'est pas entré en matière sur le recours.