

dass er sich auf die bei einem örtlich unzuständigen Richter gegen ihn angehobene Klage vorbehaltlos einlässt und wie es ihm in diesem Falle nicht mehr zusteht, gegenüber dem in seinem Wohnsitzkanton gestellten Rechtsöffnungsgesuch für das Urteil die Zuständigkeit des urteilenden Richters zu bestreiten, so ist, — da es sich dabei ebenfalls um Rechte handelt über die dem Betriebenen die Verfügung zusteht — eine solche Unterwerfung unter die Entscheidungskompetenz der Behörden eines bestimmten Kantons zweifellos auch im Steuerveranlagungsverfahren möglich. Sie muss aber darin erblickt werden, dass der Pflichtige die Veranlagung an die kantonale Rekursbehörde zur Lösung der Steuerhoheitsfrage weiterzieht. Denn damit gesteht er ihr notwendigerweise die Befugnis zu, über den Bestand oder Nichtbestand des bestrittenen Steueranspruchs zu erkennen. Er muss daher, wenn er unterlässt den ihn materiell nicht befriedigenden Entscheid durch das für die Erledigung solcher interkantonalen Steuerkonflikte gegebene Rechtsmittel des staatsrechtlichen Rekurses anzufechten, den Entscheid gegen sich gelten lassen und kann sich dessen Vollstreckung in seinem Wohnsitzkanton nicht mehr wegen mangelnder Zuständigkeit der entscheidenden Behörde, auf Grund von Art. 46 Abs. 2 BV widersetzen.

Mit einem solchen Falle hat man es hier aber zu tun. Im staatsrechtlichen Rekurse wird allerdings — was als ordnungswidrige Prozessführung zu rügen ist — das vom Verfasser der Rekurschrift selbst veranlasste kantonale Steuerrekursverfahren verschwiegen und der Tatbestand in wahrheitswidriger Weise so dargestellt, als ob es sich lediglich um eine Einschätzungsverfügung der Bürgergemeinde Walchwil selbst handle, der gegenüber der Rekurrent keine Gelegenheit gehabt habe, sich zu verteidigen. Der schon dem Rechtsöffnungsrichter vorgelegte Entscheid des zugerischen Regierungsrates vom 3. Mai 1923 zeigt aber, dass dem nicht so ist und

dass der Erblasser Hürlimann sich selbst an den Regierungsrat gewendet hatte, um von ihm einen Entscheid über die Vereinbarkeit des von der Gemeinde erhobenen Anspruchs mit Art. 46 BV zu erwirken, der dann im Sinne der Bestätigung der Steuerauflage ausfiel. Die Rekurrenten, bzw. ihr Erblasser hätten daher diesen Entscheid durch staatsrechtlichen Rekurs wegen Verletzung des Doppelbesteuerungsverbotes anfechten sollen: im Vollstreckungsverfahren nach dem Konkordat und gegenüber dem Rechtsöffnungsentscheid können sie eine solche Beschwerde nicht mehr nachholen, weshalb auf die Frage, ob die Bürgergemeinde Walchwil bundesrechtlich befugt war, den in einem andern Kanton wohnenden Hürlimann mit Armensteuer zu belegen, nicht einzutreten ist.

X. STEUERSTREITIGKEITEN ZWISCHEN BUND UND KANTONEN

CONTESTATIONS ENTRE LA CONFÉDÉRATION ET LES CANTONS EN MATIÈRE D'IMPOTS

41. Arrêt du 25 septembre 1924 dans la cause Banque nationale suisse contre Canton de Neuchâtel.

Conflits fiscaux entre Confédération et Cantons: Assimilation de la Banque nationale suisse à la Confédération en ce qui concerne la faculté de faire trancher le conflit par le Tribunal fédéral. Exonération des droits de mutation, même lorsqu'ils ne constituent pas de simples émoluments.

La Banque nationale suisse, ayant acheté un immeuble à La Chaux-de-Fonds, a été avisée qu'elle était tenue de payer les droits de mutation (« lods ») prévus par la loi cantonale à raison de 4% du prix d'achat.

Elle a demandé au Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel à être dispensée du paiement de ces droits, en invoquant l'art. 12 de la loi fédérale du 7 avril 1921 sur la Banque nationale aux termes duquel celle-ci est exempte de tout impôt dans les cantons.

Le 1^{er} février 1924 le Conseil d'Etat lui a répondu qu'il ne pouvait accueillir cette requête, les lods étant des droits de mutation dont le 2^e alinéa de l'art. 12 cité prévoit expressément que la Banque nationale n'est pas exemptée.

La Banque nationale a recouru au Tribunal fédéral contre cette décision. Elle s'attache à démontrer que les lods neuchâtelois qui sont prélevés lors des mutations immobilières sont de véritables impôts et non de simples émoluments — et elle en conclut qu'ils ne peuvent être mis au bénéfice de la réserve instituée en faveur des cantons par l'art. 12 al. 2 lequel ne s'applique qu'aux droits perçus pour des « prestations spéciales » des cantons ou des communes. Elle fait observer que dans le canton de Zurich elle a obtenu, en vertu de l'art. 12, la dispense des droits de mutation.

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

Un échange de vues a eu lieu entre le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral conformément à l'art. 194 OJF.

Considérant en droit :

1. — La question de compétence a fait l'objet d'un échange de vues, conformément à l'art. 194 OJF, entre le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral. On pouvait en effet se demander si les contestations relatives à l'exemption d'impôts cantonaux édictée par l'art. 12 de la loi fédérale du 7 avril 1921 en faveur de la Banque nationale rentrent, en vertu de la règle générale de l'art. 189 al. 2 OJF, dans les compétences du Conseil fédéral ou si au contraire elles sont comprises dans la catégorie des « contestations entre la Confédération et les cantons en matière fiscale » qui sont soumises par l'art. 179 OJF à

la connaissance du Tribunal fédéral. C'est à cette dernière solution qu'il y a lieu de s'arrêter, ainsi que le Conseil fédéral a été d'accord pour le reconnaître. Dans sa jurisprudence ancienne (RO 29 I p. 193 et sv.), le Tribunal fédéral avait, il est vrai, donné à l'art. 179 OJF une interprétation restrictive en admettant que cet article ne vise que les litiges fiscaux auxquels est partie la Confédération elle-même, soit l'un des organes de l'administration fédérale qui sont dépourvus de personnalité juridique propre. Mais dans un arrêt récent (RO 47 I p. 116 et sv.) le Tribunal fédéral a apporté une extension à cette interprétation en assimilant à la Confédération, au sens de l'art. 179, la Commission de la Linth bien qu'il s'agisse là d'un organe pourvu d'une certaine autonomie et l'on doit, en l'espèce, décider de même en ce qui concerne la Banque nationale étant données les relations particulièrement étroites qui existent entre celle-ci et la Confédération. La Banque est en effet placée sous le contrôle de la Confédération (loi fédérale du 7 avril 1912 art. 1 al. 2), c'est le Conseil fédéral qui nomme le président, le vice-président et la majorité des membres du Conseil de banque (art. 44) ainsi que tous les membres de la Direction générale (art. 55), les comptes annuels sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 26), la Confédération a droit à une partie des bénéfices réalisés (art. 28), les fonctionnaires et employés de la Banque sont soumis aux dispositions de la législation fédérale sur la responsabilité des autorités et fonctionnaires de la Confédération (art. 61) etc. A tous ces points de vue la Banque apparaît comme un organe de la Confédération, elle est donc susceptible d'être assimilée à celle-ci quant à l'application de la norme de compétence de l'art. 179 OJF et il est d'autant plus indiqué d'attribuer au Tribunal fédéral le jugement des conflits fiscaux qui peuvent surgir entre elle et les cantons que cette même compétence lui est reconnue par la disposition expresse de l'art. 53 de la loi fédérale du 13 juin 1911 à l'égard d'un autre

organe autonome de la Confédération, soit de la Caisse nationale suisse d'assurance.

2. — Au fond, la recourante s'attache à démontrer — ce qui n'est pas contestable — que les droits de mutation (« lods ») au paiement desquels le canton de Neuchâtel prétend la soumettre ne sont pas de simples « émoluments », mais sont des « impôts » proprement dits. Mais la conclusion qu'elle en tire est erronée. En effet si, conformément à l'art. 39 al. 5 Const. féd., l'art. 12 de la loi fédérale du 7 avril 1921 dispense la Banque nationale de tout impôt cantonal, le second alinéa du même article restreint ce privilège en réservant expressément « les droits de mutation cantonaux et communaux ». L'al. 2 ajoute, il est vrai, « ainsi que les autres droits pour prestations spéciales des cantons et des communes » et l'on pourrait, à 1^{re} lecture, être tenté de conclure de l'expression « les autres » — comme le fait la recourante — que les droits de mutation ne sont réservés qu'en tant qu'eux aussi représentent l'équivalent de « prestations spéciales des cantons et des communes » et ont donc la nature d'un émolument au sens propre de ce terme. Toutefois, si telle avait été l'intention du législateur, c'est-à-dire, s'il avait considéré les droits de mutation comme rentrant dans la catégorie générale des « droits pour prestations spéciales », on ne comprendrait pas pourquoi il les aurait mentionnés séparément et en premier lieu. Mais surtout, lorsque l'on étudie la genèse de la disposition citée, tout doute disparaît et il devient évident que l'on a entendu réserver aux cantons la faculté de prélever les droits de mutation d'une manière toute générale, c'est-à-dire même lorsqu'ils ne correspondent pas à des prestations spéciales et qu'ils constituent — comme les lods neuchâtelois — de véritables impôts indirects.

La loi du 6 octobre 1905 (éditée lors de la création de la Banque nationale), après avoir reproduit à son art. 13 le principe posé par l'art. 39 al. 5 Const. féd. (« La Banque

et ses succursales seront exemptes de tout impôt dans les cantons ») ajoutait : « Sont réservées les lois cantonales sur les droits de mutation ainsi que celles sur le timbre. » Lors de la revision de la loi, le Projet du Conseil fédéral, dans le but d'adapter celle-ci à la nouvelle législation fédérale sur le timbre, se bornait à supprimer la réserve des droits cantonaux de timbre. La Commission du Conseil des Etats proposa la rédaction suivante : « Demeurent réservées les dispositions cantonales et communales sur les droits de mutation, ainsi que celles sur les taxes à payer pour certaines prestations publiques, telles que l'assurance contre l'incendie, l'éclairage etc. » Le rapporteur au Conseil des Etats, M. Bolli (Bulletin sténographique, Conseil des Etats 1920 p. 194) précisa à cette occasion que, par l'adjonction proposée au texte du Projet, la Commission n'entendait nullement restreindre la réserve antérieure des droits de mutation, bien que ceux-ci soient de véritables impôts et non pas de simples émoluments (« also Sporteln für die amtliche Tätigkeit »), mais qu'elle voulait en outre étendre cette réserve, d'une part, aux droits de mutation communaux et, d'autre part, à certains droits perçus pour des prestations spéciales.

Au Conseil national la rédaction fût modifiée et reçut sa teneur actuelle, c'est-à-dire qu'au lieu de réserver « les dispositions cantonales et communales sur les droits de mutation » l'art. 12 réserve désormais directement « les droits de mutation cantonaux et communaux ». Bien loin que cette modification d'ordre rédactionnel eût pour but de restreindre la portée de la réserve telle qu'elle existait d'après la loi ancienne, d'après le Projet du Conseil fédéral et d'après la décision du Conseil des Etats, les rapporteurs au Conseil national ont marqué leur intention de mieux faire ressortir l'obligation de la Banque envers les cantons et les communes (Bull. stén., Conseil National 1921 p. 22) et en se ralliant à cette rédaction la Commission du Conseil des Etats a déclaré

qu'elle impliquait « une gewisse Erweiterung und Stärkung der Stellung der Kantone und Gemeinden gegenüber der Bank » (Bull. stén., Conseil des Etats 1921 p. 76).

Il résulte de ce qui précède, d'une part, que dès le début (loi de 1905) les droits de mutations ont été réservés d'une façon générale et non pas seulement en tant qu'ils constituent de simples émoluments, puisqu'en effet la loi les mettait sur le même plan que les droits de timbre qui n'ont certainement pas le caractère d'émoluments et, d'autre part, que, lorsque la réserve des droits de timbre a été supprimée à raison de la nouvelle législation fédérale sur cette matière, la réserve des droits de mutation a été maintenue intégralement et en connaissance déclarée (v. déclarations Bolli ci-dessus) de leur caractère de véritables impôts. C'est donc évidemment à tort que la recourante croit pouvoir échapper au paiement des droits de mutation exigés d'elle par le canton de Neuchâtel en excipant du fait que ce sont des impôts. Ils n'en sont pas moins au bénéfice de la réserve expresse insérée dans l'art. 12 et il importe peu naturellement que certains fisci cantonaux (tel le fisc zurichois) aient cru devoir interpréter cette disposition dans un sens qui restreint la portée de la concession qu'elle consacre en faveur des cantons.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est rejeté.

XI. INTERNATIONALES AUSLIEFERUNGSRECHT

EXTRADITION AUX ÉTATS ÉTRANGERS

42. Urteil vom 26. Januar 1924 i. S. Vogt.

Auslieferungsvertrag mit Deutschland. Inwiefern steht der Umstand, dass der Tatbestand, auf den sich das Auslieferungsbegehren stützt, neben den Merkmalen eines Auslieferungsvergehens auch diejenigen eines Nichtauslieferungsvergehens enthält, der Auslieferung wegen des ersteren Vergehens entgegen. Unterscheidung zwischen Idealkonkurrenz (Verbrechensmehrheit bei Handlungseinheit) und blosser Gesetzeskonkurrenz. Umfang der Kognition des Auslieferungsrichters hinsichtlich der Frage, ob nach dem Strafrechte des ersuchenden Staates das eine oder andere zutrefte. Unzulässigkeit der Auslieferung auch bei Idealkonkurrenz, wenn das in solcher vorliegende Nichtauslieferungsvergehen ein schlechthin politisches Delikt ist oder man es nach den Umständen des Falles mit einer überwiegend politischen Tat (einem relativ politischen Vergehen) zu tun hat. Der Landfriedensbruch nach § 115 des deutschen Strafgesetzbuches fällt nicht in die erstere Kategorie. Überwiegend politischer Charakter der Tat im konkreten Falle verneint bei einer Zusammenrottung von Arbeitern zum Zwecke der gewaltsamen Ergreifung bürgerlicher Geiseln anlässlich von Teuerungsunruhen.

Am 22. Dezember 1923 hat das eidg. Justiz- und Polizeidepartement die Auslieferungsakten gegen Georg Friedrich Vogt, badischen Staatsangehörigen, dem Bundesgericht zum Entscheide über das Auslieferungsbegehren übermittelt.

Die badische Regierung verlangt die Auslieferung des in Basel verhafteten Vogt gestützt auf einen Haftbefehl des Untersuchungsrichters am Landgericht Freiburg vom 15. November 1923. Nach diesem ist Vogt dringend verdächtig, « dass er an einer öffentlichen Zusammenrottung, bei welcher gegen Personen Gewalttätigkeiten begangen worden sind, teilgenommen und hiebei selbst