

» lois fédérales elles-mêmes; et lorsqu'ils sont violés, il n'y a pas de raison pour que la partie lésée ne jouisse pas du droit de recours au Tribunal fédéral absolument comme dans le cas d'une violation de lois fédérales. » (*Feuille fédérale* 1892 II pag. 95 et suiv.; cf. aussi RO 27 I pag. 192 et suiv.)

Il en est de même pour les dispositions de droit pénal renfermées dans des traités. Le Message du Conseil fédéral (p. 178 cod. *ad* art. 149) le dit expressément: « On entend par loi fédérale [« prescription du droit fédéral » de l'art. 152 du projet, « disposition du droit fédéral » (eidgenössische Rechtsvorschrift) de l'art. 163 actuel] toute prescription de droit pénal décrétée par l'autorité fédérale compétente et contenue soit dans une loi fédérale, soit dans un décret, soit dans un arrêté ou un règlement, soit dans un traité. »

Le Tribunal fédéral a consacré cette acception large de la « disposition du droit fédéral », qu'il a encore étendue en n'exigeant pas que la disposition violée soit de nature purement pénale (cf. RO 24 I p. 478; 35 I p. 178). — La doctrine s'est prononcée dans le même sens (cf. REICHEL, Commentaire OJF *ad* art. 163, p. 132; TH. WEISS, *Revue pénale suisse*, 13 p. 143).

De ce qui précède il résulte que le recourant aurait pu se pourvoir en l'espèce à la Cour de Cassation pénale du Tribunal fédéral (art. 160 et 163 OJF), et dans ces conditions, le présent recours de droit public doit être écarté judiciairement comme irrecevable.

En effet, la réserve édictée par l'art. 182 al. 2 OJF en faveur du recours de droit public ne sort son effet que « pour » autant que les décisions des autorités cantonales ne peuvent » être attaquées par les voies de droit indiquées par la présente loi (d'organisation judiciaire) en matière civile et » pénale. » Par conséquent, dans le cas où une telle voie de droit est ouverte à la partie lésée par l'organisation judiciaire fédérale, c'est cette voie qu'il y a lieu de suivre à l'exclusion de celle du recours de droit public (cf. RO 29 I p. 483 cons. 2; 35 I p. 179). Or, en l'espèce, la décision de l'auto-

rité cantonale, qui était un jugement en dernier ressort dans le sens de l'art. 162 OJF, était susceptible d'un recours en cassation au Tribunal fédéral. La réserve de l'art. 182 al. 2 OJF ne pouvait donc pas déployer son effet et la voie du recours de droit public était fermée au recourant (art. 182 al. 1 OJF).

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral

prononce :

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

108. Arrêt du 16 novembre 1910 dans la cause
Bartsch et consorts contre Fribourg.

Légitimation active en matière de recours de droit public.

Pour qu'un citoyen puisse recourir contre une mesure qu'il affirme être contraire à la constitution et à la législation cantonales, il faut, ou bien que cette mesure l'atteigne personnellement, ou bien que la constitution cantonale confère à tout citoyen un droit de contrôle sur la gestion des affaires de l'Etat. Inexistence d'un pareil droit dans le canton de Fribourg.

A. — En 1888, le Grand Conseil du canton de Fribourg a voté l'achat de l'actif de la Société des Eaux et Forêts, comprenant une usine hydraulique servant à l'alimentation de la ville de Fribourg et un domaine avec un ensemble de forêts. Déjà à cette époque on prévoyait que l'Etat entreprendrait l'exécution d'installations électriques, — ce qui en fait a eu lieu. En 1895 le Grand Conseil a décidé que le bénéfice net de l'entreprise des Eaux et Forêts serait affecté à l'entretien de la Faculté des sciences.

En 1897, la force électrique fournie ne suffisant plus pour les besoins de l'industrie, le Grand Conseil décréta l'installation d'une nouvelle usine électrique à Thusy-Hauterive. Le décret porte que le produit net de la nouvelle entreprise rentrera dans la Caisse de l'Etat.

Le capital de dotation de l'entreprise des Eaux et Forêts et celui de Thusy-Hauterive ont été augmentés à plusieurs reprises et, en dernier lieu, par un décret du Grand Conseil du 23 novembre 1909 qui a institué en outre pour chaque entreprise un fonds de roulement de 500 000 fr. et qui a prévu que les budgets et les comptes des deux administrations seraient soumis chaque année à l'examen et à l'approbation du Grand Conseil.

A plusieurs reprises, lors de l'approbation des comptes ou des demandes de nouvelles dotations, des députés ont formulé le vœu qu'une loi organique sur l'administration des services industriels fût élaborée. Notamment la Commission d'économie publique a formulé l'observation suivante à propos de l'examen des comptes de l'Etat pour 1908: « ... Nous réclamons à nouveau une loi organique sur l'administration des services industriels. » Le Conseil d'Etat a fait la réponse suivante: « Le règlement organique a été élaboré et adopté par le Conseil d'Etat. » Cette observation et cette réponse ont donné lieu dans la séance du Grand Conseil du 20 novembre 1909 à une discussion qui s'est terminée par un vote approuvant le compte rendu de la Direction des travaux.

B. — Le Règlement organique mentionné dans la réponse du Conseil d'Etat a été adopté par celui-ci le 9 novembre 1909. Il a été publié dans la Feuille des Avis officiels du 18 novembre 1909. Il dispose en résumé ce qui suit:

Les services industriels comprennent l'entreprise des Eaux et Forêts et l'entreprise de Thusy-Hauterive (art. 1); le revenu de la première de ces entreprises est affecté à la Faculté des sciences, celui de la seconde est versé à la Caisse de l'Etat (art. 2); chacune des deux entreprises est pourvue d'un fonds de roulement (art. 3). Les services industriels relèvent de la Direction des Travaux publics (art. 4); le Chef du Département est assisté d'une commission spéciale appelée « Commission des services industriels » qui est composée du Directeur des Travaux publics, du Directeur de l'Instruction publique, du Directeur des Finances, de l'Administrateur des services industriels, du Chef de service du Département

des chemins de fer, de l'ingénieur en chef et d'un ingénieur-conseil (art. 5); elle se réunit une fois par semaine sous la présidence du Directeur des Travaux publics (art. 6).

La Commission est chargée, sous le contrôle du Conseil d'Etat, de l'administration des deux entreprises (art. 7). Elle propose au Conseil d'Etat et à la Direction des Travaux publics la nomination des employés et des ouvriers (art. 8); le traitement des fonctionnaires nommés par le Conseil d'Etat est fixé par celui-ci; celui des employés et ouvriers est fixé par la Commission (art. 9). Les commandes, adjudications, fournitures sont décidées par la Commission ou, si elles dépassent 10 000 fr., soumises par elle au Conseil d'Etat (art. 10 et 11): elle approuve les conventions, fixe les prix des installations et les tarifs des abonnements (art. 12 et 13). Elle examine à la fin de chaque semestre les comptes et les bilans et les soumet au Conseil d'Etat (art. 14). Les comptes annuels sont arrêtés au 31 décembre, vérifiés par la Commission, approuvés par le Conseil d'Etat et ratifiés par le Grand Conseil (art. 15). La Commission approuve, sous réserve de la ratification du Conseil d'Etat les règlements des différents services.

Les articles 17 à 33 réglementent l'administration inférieure et le service technique.

C. — C'est contre ce règlement que le présent recours a été formé en temps utile par W. Bartsch, Ochsenbein, I. Süssly, H. Gutknecht, W. Wegmüller, E. Grand, avocat, E. Dupraz, avocat, W. Jungs, conseiller communal, Marc Banz, instructeur, H. Liechti, Fréd. Golliez, Dr Marc Friolet, avocat, et Hermann Ellenberger. Les recourants concluent à ce que le règlement soit annulé « en tous ses articles, spécialement en ses articles 1, 2, 3, 5, 10, 11, 12, 14 et 15 comme violant les art. 1, 31, 35, 42, 52 et 53 de la constitution cantonale, les art. 6, 7, 23, 51, 52, 53, 54, 55, 59 à 68 de la loi du 8 mai 1848, les dispositions de la loi du 12 mai 1850 concernant l'administration de la fortune publique et la comptabilité, spécialement les art. 1, 2, 56, 57 et 58 de cette loi. »

Statuant sur ces faits et considérant en droit:

Le Conseil d'Etat n'a pas contesté la légitimation active des recourants; mais, conformément à sa jurisprudence constante, le Tribunal fédéral doit examiner d'office s'ils avaient qualité pour former le présent recours.

Les recourants se sont bornés à affirmer qu'ils sont « incontestablement habiles » à recourir sans d'ailleurs chercher à justifier cette affirmation; ils partent de l'idée qu'en leur seule qualité de citoyens fribourgeois — qualité tacitement admise par le Conseil d'Etat — ils sont fondés à recourir au Tribunal fédéral contre toute violation de la constitution fribourgeoise.

Cette idée est erronée. Aux termes de l'art. 178 ch. 2 OJF, qui précise la disposition de l'art. 113 ch. 3 const. féd., les particuliers peuvent recourir au Tribunal fédéral soit contre les décisions ou arrêtés qui les concernent personnellement, soit contre ceux d'une portée générale; mais, dans les deux cas, la possibilité du recours est subordonnée à la condition que la décision ou l'arrêté cantonal « lèse » le recourant, c'est-à-dire qu'il implique un empiétement dans la sphère de ses droits. Pour pouvoir recourir, il ne suffit donc pas d'alléguer que la constitution cantonale a été violée, il faut encore que, par cette violation, il ait été porté atteinte aux droits des recourants. Ces droits étant d'ailleurs plus ou moins étendus suivant les constitutions cantonales, le cercle des personnes habiles à recourir sera également plus ou moins étendu suivant que la décision attaquée aura été rendue dans un canton ou dans un autre (cf. RO 23 pag. 1565, 27 I p. 492 et suiv.).

En l'espèce, les recourants ne prétendent pas — et aussi bien, ils ne sauraient prétendre — que le règlement du Conseil d'Etat les atteigne directement, que, par la façon dont il a organisé les services publics des Eaux et Forêts et de l'Electricité, ils soient lésés dans leur situation financière ou, plus largement, dans leurs droits privés, ou encore qu'il restreigne l'étendue de leurs droits civiques. Ils soutiennent simplement qu'il va à l'encontre des principes posés par la

constitution cantonale en matière d'administration des affaires publiques. Ils entendent donc exercer, par la voie du recours de droit public, un contrôle sur l'administration de ces affaires. En d'autres termes, le seul droit qu'ils invoquent, c'est le droit général du citoyen à ce que les pouvoirs publics respectent la constitution cantonale.

Or, on vient de le voir, ce n'est pas de la législation fédérale (Const. féd. combinée avec OJF) qu'on peut faire dériver un tel droit des citoyens au respect des constitutions cantonales, et — s'il est possible qu'il existe de par les constitutions de certains cantons au profit des citoyens de ces cantons — il est certain qu'il n'existe pas de par la constitution fribourgeoise au profit du citoyen fribourgeois. Celle-ci ne reconnaît au citoyen aucun droit de contrôle sur la gestion des affaires de l'Etat; comme le porte l'art. 1, que les recourants invoquent à tort à l'appui de leur recours, la forme du gouvernement est celle d'une démocratie représentative dans laquelle la souveraineté est exercée, au nom des citoyens, par les pouvoirs constitutionnels; le citoyen a le droit de nommer ses représentants (députés au Grand Conseil), mais ce sont ces derniers qui seuls pourvoient à l'administration des affaires publiques directement ou au moyen des organes qu'ils désignent et dont ils surveillent la gestion. Les pouvoirs publics sont absolument soustraits au contrôle du citoyen, — qui ne possède ni le droit de participer directement au gouvernement, comme dans les cantons à Landsgemeinde, ni même le droit d'initiative ou de referendum; il en résulte qu'il n'a de recours contre les mesures prises par ces pouvoirs que dans le seul cas où elles portent atteinte à l'un des droits particuliers qui lui sont garantis par la constitution (droit de vote, liberté individuelle, inviolabilité du domicile, de la propriété, etc.). Et l'on ne saurait dire que la violation prétendue des articles constitutionnels invoqués par les recourants implique par elle-même une violation de leurs droits individuels. L'art. 1, qui définit quelle est la forme du gouvernement, ne donne d'autre droit au citoyen que celui d'élire ses représentants; or les recourants n'allèguent pas que ce droit

se trouve méconnu par le règlement attaqué. Les art. 31, 36, 45, 52 et 53 énoncent le principe de la séparation des pouvoirs et délimitent les compétences respectives du Grand Conseil et du Conseil d'Etat; ils garantissent à tout citoyen que, *en ce qui le concerne*, ce principe et ses compétences seront respectés, c'est-à-dire qu'aucune décision ne sera prise à son égard par une autorité agissant en dehors du cercle des compétences fixées par la constitution; mais ils ne créent nullement à son profit un droit général de surveillance lui permettant de s'opposer à une usurpation de pouvoirs qui ne le touche en rien. Enfin il va de soi que si — en l'absence de toute atteinte portée à leurs droits — les recourants n'ont pas qualité pour invoquer de prétendues violations de la constitution cantonale, ils ont encore bien moins qualité pour invoquer la violation de lois fribourgeoises (loi de 1848 sur l'organisation du Conseil d'Etat et loi de 1850 sur l'administration de la fortune publique).

En résumé, le règlement attaqué ne lésant pas les droits de W. Bartsch et consorts et le citoyen n'ayant pas qualité — du moins dans le canton de Fribourg — pour se faire le gardien de la constitution et des lois, le recours doit être écarté pour défaut de légitimation active des recourants.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce:

Le recours est écarté.

V. Schuldbetreibung und Konkurs.

Poursuite et faillite.

Vergl. Nr. 99—102. — Voir nos 99—102.

VI. Erwerb und Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes. — Acquisition et exploitation de chemins de fer pour le compte de la Confédération.

109. Urteil vom 27. Oktober 1910 in Sachen Schweizerische Bundesbahnen gegen Schwyz.

Formell: Anwendbarkeit des Art. 179 OG auf Steuerstreitigkeiten zwischen den SBB und einem Kanton. Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges hier nicht nötig (da es sich ja nicht um einen staatsrechtlichen Rekurs im Sinne des Art. 178 OG handelt, sondern um eine dem Bundesgericht als einziger Instanz zugewiesene staatsrechtliche Streitigkeit). Materiell: Steuerfreiheit der SBB in Bezug auf Waldungen, deren einziger Zweck im Schutz der Bahnlinie gegen Erderschütterungen besteht (Art. 10 des Eisenbahnrückkaufgesetzes).

A. — Zu Anfang des Jahres 1909 gehörten der Gotthardbahn u. a. folgende Wälder, die in der Gemeinde Arth liegen:

A. An der Linie Immensee=Goldau:

1. Waldkomplex rechts der Bahn km 2900 bis 3188 ha 47,05
2. " " km 3,400 bis 3,500 ha 1,7500.
3. " " 5,600 " 6,766 " 37,1129.
4. " " 7,000 " 7,700 " 2,2745.

B. An der Linie Zug=Goldau:

1. Adriansbänkli links oberhalb der Bahn von km 10,550 bis 10,070, ha 1,0543.
2. Bawaweidli links oberhalb der Bahn von km 10,660 bis 10,700, ha 1,5600.
3. Waldkomplex links oberhalb der Bahn von km 13,0 bis 15,300, ha 10,3700.
4. Waldkomplex links oberhalb der Bahn von km 13,900 bis 14,340, ha 22,6730.
5. Untere Herzigen links oberhalb der Bahn von km 13,900 bis 14,400, ha 6,9200.