

BGE 3 I 758

Bundesgericht (BGE), 1877-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_3_I_758

FR: ATF 3 I 758

IT: DTF 3 I 758

Volltext

758 B.. Civilrech,pflege. IV. Oivllstreitigkeiten zwischen Privaten als Klägern und dem Bunde als Beklagten. Differends de droit civil entre des particuliers conune demandeurs et la Oonfederation comme defenderesse. ;128. Am~t du 22 Decembre 1877, dartS la cause Christ-Simmener contre la Con(ederation. Dans le N° 19 du journalle IUessager des Alpes, a Aigle, du 4 Mars 1876, a paru l'insertion suivante : fJ. Emigration autorisee : 'j) . Magnifique occasion po ur familles d'agriculteurs suisses qui » voudraient s' etablir dans la province de Parana (Bresil), » transport depuis Geneve par personne en famille 75 fr. et »pour celibataire 85 fr. : les enfants d'un a douze ans payent » demi-place. Depart fin mars via Anvers par bateau a vapeur » poste. 'j) Conditio'ils. Toute personne qui veut profiter de cetLe oc- » casion doit fournir un acte d'origine, un certificat d'agri- » culteur et de bonnes mreurs.) S' adresser pour renseignements et traiter a l' agence » d' emigration Christ - Simmener, 11, rue de l'Entrepöt, a ». Geneve. }) Par leHre du 7 Mars 1876, l'agence d' emigration Ph. Rom- mel &: ce, a Bäle, signale l'annonce ci-dessus a l'attention du Conseil federal et avise ceUe autorite que les antecedents et le caractere du sieur Christ-Simmener sont de nature a faire suspecter le serieux de ses offres. Le d~nongant ajoute que, selon lui, il y aurait lieu POUf l'autorite executive federale, apres. avoir pris les renseignements necessaires, entre autres au Hävre, a mettre officielJement le public en garde contre les agissements de l'individu signale. Par office du 11 Mars, le Departement federal de l'InterieuJ IV. Civilstreitigkeiten zwischen Privaten und dem Bunde. N° 128 75~ s'adresse au Departement de justice et police du canton de Geneve, au Consul suisse au Hävre et a Ia Legation du Bre- sil en Suisse, aux fins de se rens eigner sur le degre de con- fiance qu' on peut accorder a l' agence Christ-Simmener, ainsi quesur la nature de ses operations. Par lettre du 13 Mars 1876, au Departement federal de l'Interieur, le Consul suisse au Hävre, s'exprime, entre autres, comme suit sur le demandeur : « Il n'a en effet que trop longtemp s reside au Hävre, non 1; pas en qualite d'agent d'emigration, mais comme reeruteur » pour les agences, comme reeruteur egalement pour des » hOtels d'emigrants. » Il avait iei la reputation la plus detestable possible ~ » comme exploiteur des malheureux emigrants qui lui tom- I> baient entre les mains Al Je me rappelle avoir Me charge d'obtenir de lui quelques » remboursements, mais sans jam.ais arriver au moindre » resultat. » Le 25 Oetobre dernier, il m'a ecrit une longue leHre » pour se plaindre de moi au sujet de mon intervention 'j) en faveur de deux passagers de 2e cl~sse qui avaient fait » accord avec lui et qui ne purent etre expedies par le stea- 'j) mer pour lequel C. les avait engages » Depuis, son fils venu au Hävre s' est presente au Consulat » disant qu'associe de son pere, il ne devait pas avoir a souf- » frir de la reputation de ceLui-ci, etc » Quant aux avantages que C. offre aux emigrants, Hs n'ont II rien d'extraordinaire en ee que le Bresil paye integralement » les frais de transport des emigrants depuis le port d'embar- D quement jusqu'au port de débarquement.. ... » Par lettre du 18 Mars 1876 au meme Departement de l'In- terieur, le Departement de J ustiee et Police genevois transmेल, avec un rapport de Ia

DirecLion de la Police centrale du meme jour des renseignements sur Christ;Simmener, d'ou il resulte : « Dans le courant de Mars 1875, Christ, revenant du Havre, » ou il s'etait fixe apres un sejoUf en Amerique, s'est fixe » a Geneve ou il a fonde une agence d'emigration. 760 B. Civilrechtspnege. » A la suite d'une plainte verbale n'ayant aucun caractere » de gravite, portee par un emigrant, le Departement de Jus- » tiee et Police proceda ä une enquete sur le compte du sieur) Christ et demanda des renseignements ä la police du Havre, » laquelle transmet , par note en date du 9 Octobre 18i5, » les details dont le resurne se trouve plus loin. » Dernierement le Departement de Jusliee et Police du Can- » ton de Vaud fit connaitre que contrairement ä l'art. 4 du » Concordat conclu entre les Cantons de Geneve, Vaud, Fri- Al bourg et NeuchäteI, le nomme Christ-Simmener avait favo- J) rise le depart d'une jeune fiUe mineure, sans passeport. I Ce dernier a reconnu les faits dont il s' etait rendu coupa- » ble, mais a allegue pour sa defense que cette jeune fille » etait accompagnee de son frere et d'une parente et l'igno- » rance du Concordat. Neanmoins il a du payer une amende » de 25 fr. i! En ce qui concerne l'annonce publiee dans le Messenger » des Alpes N° 19, il Y aurait lieu a l' avenir de lui interdire :& de se servir du titre« Emigration autorisee,» ce qui peut » faeilement tromper la bonne foi des emigrants.]I Le nomme Christ interroge sur ce point preLend eette » emigration autorisee par le gouvernement bresilien, lequel » payerait lui-meme une grande partie des frais de voyage » des emigrants. « On remarquera que l'agence Christ ne traite pas directe- » ment avec les representants du gouvernement bresilien, » mais avec des tiers soit Compagnies irresponsables, ce qui » off re de graves inconvenients aux emigrants et ne les ga- » rantit pas de certaines exploitations , dont malheureuse- I ment on a eu si souvent l' exemple, principalement dans les » ports de mer Oll ils s'embarquent et débarquent. » La note susvisee, fournie par le Commissariat central de police de la ville du Havre contient les renseignements ci- apres: « Le nomme Christ - Simmener (Pierre-Christophe - Wil- I helm) a reside au Havre pendant plusieurs annees, temps » durant lequel il a ete successivement interprete de mai- IV. Civilstreitigkeiten zwischen Privaten und dem Bunde. No 128. 761 » tre d'hOtel et eharcutier. Les renseignements que j'ai ob- II tenus sur soneompte laissent adesirer. Il a donne lieu j) de suspeeter sa probite et sa delicatesse, notamment lors- '/') qu'il etait charge comme garyon d'hOtel de diriger les emi- » grants venus au Havre pour s'y embarquer. Il a, en effet, » employe habituellement aupres de ceux-ci des moyens fri- » sant au moins l' eseroquerie, afin de capter la confiance » de ehaeun d' eux pour s' en faire remettre des sommes » d'argent, ce a quoi il aurait souvent reussi. Il avait en » outre des habitudes d'intemperance. Il a Me eondamne » deux fois en police correctionnelle, Ia premiere fois, le » 6 Novembre 1872, a 16 fr. d'amende pour port d'arme D prohibe el menaces de mort; la deuxi(~me fois, le 26 No- j). vembre 1872, a 50 fr. d'amende pour outrages et menaces iJ. envers unofficier ministeriel dans l'exerciee de ses rODC- » tions. Il a de plus Me condamne plusieurs fois par le Tri-) bunal de simple police de cette ville a l'amende et a l'em- » prisonnement. Enfin le nomme Christ-Simmener a quitte » le Havre, apres y avoir vecu habituellement eu faisant » usage d'expedients et pour se soustraire aux poursuites dont) il etait menace par ses nombreux creanciers. J'ajouterai » que des personnes residant au Hävre, Oll elles sont hono- l) rablement connues et qui sont ses compatriotes, le quali- J) fiaient de fleau de la Colonie suisse. eet individu a du par) une decision ministerielle elre expulse de Paris par suite » de faits, plus ou moins reprehensibles. » Par office du 25 Mars 1876, au ehef du Departement fede- ral de l' In Lerieur, le Charge d' affaires du Bresil en Suisse de- c)lare entre autres : . ({ Le Consul general du Bresil en Suisse seul competent » dans toute l' el,endue de la Confederatioll

pout' trailer an » nom du Gouvernement imperial avec les emigrants qui }) desirant s'etablir au Bresil, non-seulement n'a aucun rap- » port avec Christ-Simmener, mais il ne le connaît meme » pas personnellement. n ajoute que vu l'importance de » l'objet, il n'a jamais delegue a aucune agence, ni a un » individu quelconque la moindre part de la mission qui lui FIO 762 B. Civilrechtspflege. }) a Me confiee par le Gouvernement imperial de s'entendre » avec les emigrants en destination du Bresil. .. Comme tout » permet de le supposer, l'agence Christ-Simmener, ne peut » etre consideree que comme une agence partielle dont) les offres n'ont en consequence aucune autre valeur serieuse que le degre de confiance plus ou moins, (e-j) que peuvent inspirer son honnetete et sa probite » duelles. 11

Ensuite de ces diverses informations, le Conseil federal a, sous date du 31 Mars 1876, adresse à tous les Etats confederes une Circulaire ainsi con- » tinue : « L'agence d'emigration Christ-Simmener, a Geneve, » de l'Entrepot, i 1, a publie dans les journaux de l'Occidentale une annonce par laquelle elle offre son » diaire aux personnes qui seraient desireuses d'emigrer. » la province bresilienne de Parana, et cela » des conditions » fort avantageuses. Nous avons juge a propos de » prendre » des renseignements ulterieurs sur l'agence en question et » sur le degre de foi qu'on peut ajouter a ses offres. » resultat de ces investigations est tel qu'on ne peut avoir » aucune confiance dans ces offres et, qu'au contraire, il est » à craindre que ceux qui concluraient avec cette agence des » contrats d'emigration ne soient exposes a de cruelles decep- » tions. En consequence, nous estimons qu'il est de notre » devoir d'attirer sur ces faits l'attention des gouvernements » cantonaux, afin qu'ils soient en mesure de dissuader; de la » maniere qu'ils jugeront la plus efficace, leurs ressortissants » de conclure des contrats d'emigration en se basant sur » l'annonce precitee. 11 . . . , Par demande du 25 Aout suivant,

Christ-Simmener » demandant que le Conseil federal lui a cause par cette » publication un grave prejudice, et ce sans droit et sans motifs; que les autorites federales, comme toute autre personne, sont tenues de reparer tout fait qui, par leur faute, a cause prejudice a autrui » conclut, en vertu de l'art. 27, § 2 de la Loi sur l'organisation judiciaire federale du 27 Juin 1873 » a. ce qu'il plaise au Tribunal federal condamner la Confederation Suisse IV.

Civilstreitigkeiten zwischen Privaten und dem Bunde. N° 128. 763 a lui payer avec depens la somme de dix mille francs à titre de dommages-interets et a publier le dit jugement de la meme maniere et dans les memes feuilles publiques ou a ete publiee la circulaire federale du 81 Mars susmentionnee. Statuant sur cette demande, le Tribunal federal, par arret du 15 Decembre 1876, tout en ecartant l'exception d'incompetence opposee par le Conseil federal, decide de ne pas entrer en matiere, quant à present, sur la demande, et de renvoyer le demandeur Christ-Simmener a mieux agir, en se conformant aux dispositions de la Loi du 9 Decembre 1850 sur la responsabilite des autorites et fonctionnaires de la Confederation. Sur ces entrefaites, le Ministre de la Confederation suisse a Paris avise le Conseil federal, par lettre du 28 Decembre 1876, que le Consulat suisse a Bordeaux signale a la Legation les agissements de Christ-Simmener, a l'occasion d'un contrat signe par un citoyen suisse nomme Fontana. La Legation ajoute que le 8 Novembre meme annee, un sieur G. Elie, de Peney-le-Jorat, s'est presente dans ses bureaux dans un etat complet d'alienation mentale, porteur d'un contrat d'emigration signe l'avant-veille avec le meme agent Christ-Simmener, et que la Legation a signale le cas au Departement de Justice et Police du Canton de Vaud pour permettre à la famille de reclamer le remboursement des sommes payees par G. La lettre du Consul suisse a Bordeaux datee du 22 Decembre 1876 et mentionnee par la Legation suisse a Paris contient les donnees suivantes: « Un nomme Fontana, voyageant avec sa femme et sept » enfants, plus un parent, s'est presente a mon

Consulat le 21 de ce mois, porteur d'un contrat d'emigration signe par Christ-Simmener a Geneve, portant que le sieur Fontana devait se trouver a Bordeaux le 28 Novembre pour en partir le 30 par un steamer devant le conduire a Paraguana, moyennant une somme payee de 460 fr. pour le passage jusqu'a Rio-Janeiro, de lui Fontana et de ses neuf personnes qui l'accompagnaient... Sur ce contrat il y avait une place reservee le nom du correspondant a Bordeaux, M. Su- 764 B. Civilrechtspflege. reu, mais je n'ai pas vu le nom du correspondant a Rio-Janeiro. Fontana est arrive le 28 Novembre et s'est mis en rapport avec Sureaud, qui a renvoye le depart de jour en jour, disant qu'il n'etait pas d'accord avec Christ-Simmener, mais il logeait Fontana et lui donnait 5 fr. par jour pour subvenir aux besoins de dix personnes. Apres le depart du steamer du 20 de ce mois, Sureaud a annonce a Fontana qu'il le ferait partir par un voilier, ce qui n'a pas ete accepte et a conduit ce dernier a venir pour la premiere fois m'entretenir de ses plaintes. J'ai saisi de cette affaire le Commissaire charge de l'emigration, qui m'a fait craindre de suite ce qui est survenu. Ainsi Sureaud mande devant moi a declare qu'il n'avait nullement autorise M. Christ a faire ce traite, que c'etait par humanite qu'il avait donne 5 fr. par jour a ces malheureux et qu'en resume on ne pouvait lui opposer aucun engagement personnel. En resume, Fontana partira apres demain par un voilier, et le contrat de M. Christ-Simmener ne recevra nullement son execution. Fontana fera un deplorable voyage de 60 a 80 jours au lieu d'un de 25 jours et pendant son sejour il aura epuise ses ressources. J'ose croire que le Gouvernement federal ordonnera une enquete et que dorénavant des precautions seront prises pour que nos malheureux compatriotes ne soient pas places dans la dure necessite d'opter entre la misere ou l'acceptation de moyens imparfaits de transport autres que ceux qui leur avaient ete promis. Au reçu de ces documents le Conseil federal adressa une nouvelle circulaire du 5 Janvier 1877, a tous les Etats confederes. Cette piece est ainsi conue : « Par notre circulaire du 31 Mars dernier, nous vous avons recommande de vous mettre en garde contre les operations d'une agence d'emigration Christ-Simmener, a Geneve, sur le compte de laquelle nous avons de facheux renseignements. IV. Civilstreitigkeiten zwischen Privaten und dem Bunde. N° 128.765 » Des faits graves concernant cette agence viennent de nous etre signales par notre Legation suisse a Paris. Nous croyons devoir reproduire ci-apres le contenu des pieces que nous recevons a ce sujet. En l'absence d'une loi sur la matiere, loi prevue par l'art. 34 de la Constitution federale, ainsi que des penalties que cette loi ne manquera pas d'edicter contre les operations illicites des agences d'emigration, nous n'avons pas d'autre moyen a notre disposition, pour sauvegarde l'interet des emigrants, que de signaler les faits reprehensibles qui parviennent de source certaine a notre connaissance. C'est de ce moyen que nous faisons de nouveau usage en vous priant de pourvoir a ce que la presente circulaire et les pieces ci-dessous revoient dans votre Canton une publicite suffisante. »

Donnant suite a l'arret susvisé du Tribunal federal du 15 Decembre 1876, Christ-Simmener, par acte du 24 Fevrier 1877, met en demeure l'Assemblée federale de decider s'il y a lieu ou non de donner suite a la demande, aux termes de l'article 33 de la loi federale du 9 Decembre 1850. Statuant dans sa seance du 20 Mars 1877, le Conseil national a pris l'arrete suivant : « L'Assemblée federale de la Confederation Suisse; Vu le recours de Christ-Simmener de Geneve; Entendu la reponse du Conseil federal; Considerant : »

1° Que le petitionnaire desire evidemment voir trancher la question de savoir s'il doit donner suite a son action civile contre le Conseil federal, ou contre ses membres, et si cette action doit etre renvoyee au Tribunal federal qui prononcerait. »

2° Que le Conseil federal, en publiant la circulaire,

objet » du litige, a agi parfaitement correctement tant a la forme » que quant au fond. 1) En application des art. 32, 20, 21 et 33 de la loi federale du 9 Decembre 1850 sur les responsabilites des autorites federales et des fonctionnaires federaux: 766 B.

Civilrechtspflege. » Arrête: ». Il n' est pas de suite a la demande en dommages-intérêts de M. Christ-Simmener, à Geneve, contre le Conseil federal ou ses membres. » Le Conseil des Etats, dans sa seance du 27 Mars 1877 a adhere à la decision susmentionnee du Conseil national. L'instance deposedee au Greffe federalles 26/28 Avril 1877, Christ-Simmener expose que, ensuite des faits qui precedent, la Confederation pour les deux circulaires federales du 31 Mars 1876 et du 5 Janvier 1877 est pleinement engagee; qu'il s'en refere aux motifs presentes precedemment au Tribunal federal ainsi qu'au Jugement susmentionne du 15 Decembre 1876, mais que: relativement au dommage qui lui a ete cause, son evaluation doit etre modifiee, en raison de la nouvelle circulaire federale du 5 Janvier 1877, et doit etre portee a la somme de vingt mille francs. Le demandeur conclut en consequence qu'il plaise au Tribunal federal condamner la Confederation suisse à lui payer avec depens la somme de vingt mille francs a titre de dommages et interets et a publier le jugement a intervenir de la meme maniere qu'ont ete publiees les circulaires federales et dans les memes feuilles. Dans sa reponse du 14 Juin suivant, la Confederation conclut au rejet de la demande avec depens. Elle s'appuie en resume, sur les considerations ci-apres: ' En ce qui concerne la competence du Tribunal federal en la matiere, il ne peut disconvenir qu'une action en dommages-intérêts contre le fisc n'apparaisse en general comme une action civile, la quelle releve prealablement de la competence des Tribunaux. Le Tribunal federal ne peut pas ecarter de semblable demande, il est tenu de l'examiner. Mais aussitot que cet examen demontre que le fisc n'est pas attaque par des motifs de droit prive, mais bien ensuite de l'exercice de fonctions publiques de l'autorite administrative la demande doit etre ecartee sans autres. En pareil cas c'est plus la forme de la demande, mais bien le fondement, IV. Oivilstreitigkeiten zwischen Privaten und dem Bunde. N° 128. 767 la base meme de l'action qui est decisive. Aussitot que le Tribunal doit reconnaitre que cette base repose sur le terrain administratif et que l'acte de l'autorite administrative qui a donne lieu à la demande ressort de la competence de cette autorite, il doit se declarer incompetent sur le fond et rejeter la demande de ce seul chef. Or, a cet egard il est a remarquer que depuis la mise en vigueur de la Constitution federale de 1848, le Conseil federal s'est vu frequemment dans la necessite de meure le public en garde, au moyen de circulaires, contre les agissements de certains agents d'emigration. Ainsi, deja sous l'empire de cette Constitution, cet objet etait considere comme ressortissant de l'autorite executive federale. Lors de la revision de la Constitution, cette competence fut expressement reconnee; l'art. 34 de la Constitution de 1874 statue, en effet, -que les operations des agences d'emigration sont soumises à la surveillance et a la legislation federales. La demande de Christ-Simmener a donc trait ades mesures prises dans la competence administrative et constitutionnelle du Conseil federal, et ne saurait done etre accueillie. La demande doit etre egalement rejetee, si l'on entre en matiere au fond. Les circonstances dans lesquelles les circulaires du Conseil federal furent publiees, ainsi que les divers renseignements adresses a cette autorite, justifiaient pleinement les mesures prises contre le demandeur. A supposer que le Tribunal federal croie devoir examiner de eote de la question, il ne saurait arriver a un resultat autre que celui consigne dans le Decret des Chambres federales, et constatant qu'en publiant les circulaires en question, l'autorite executive de la Confederation a agi parfaitement correctement, soit quant a la forme, soit

quant au fond. Dans sa réplique des 11/13 Aout 1877, Christ-Simmener reprend les conclusions de sa demande ~jl les appuie sur des deductions dont suit la substance : Les resultats de l'enquete a laquelle le Conseil federal s'est livre ne meritent point de confiance. Partie de la delation 768 B. Oivih-echtspfiege. d'un agent d'emigration concurrent de Christ-Simmener, la dite enquete se poursuit au Hävre par une demande d'infor- mations au Consul suisSE" de cette ville, lui-meme agent d' e- migration et concurrent du demandeur. Le rapport de la Po- lice de GenElVe se borne a invoquer une note de la Police du Hävre concernant Christ-Simmener, et dont ce dernier con- teste absolument le contenu. Les 25 fr. que Christ a payes a Geneve l'ont ete ensuite de transaction, et non a titre d'a- mende. Si le demandeur a donne a son agence d'emigration la qualification d' « autorisee » c' est que le Gonseil d'-Etat da GenEwe l'avait reellement autorise par decision du 11 Mai 1875. En outre il resulte de la correspondance au dossier qu'il existe au Bresil une Socie le Colonizadora de la Province de Parana, Pereira, Alves, Bendaszkeski & Ce; que Christ a ete charge directement par le representant de cette Societe en Europe de recruter des emigrants: Christ n' etait donc que le mandataire de la dite Societe, sm laquelle le Departement federal de l'Interieur eut du se renseümer. D'ailleurs l'en- quete de ce Departement n'a porte que ""sur les antecedents et la personnalite du demandeur, mais aucun reproche n'a 13M formule a l'adresse des operations de l'agence Christ-Sim- mener. . Pour faire l'enquete sur la Societe Colonizadora, on pou- vait s'adresser au Ministre du Bresil en Suisse, au Consul po ur les Suisses de l'aITondissement de Parana, aChrist lui- meme ou au representant de la Societe en Europe; rien de tout cela n'a ete fait. Christ n'a eu aucune connaissance da l'enquete dirigee contre lui ; il n'a appris le nom de son de- nonciateur et n'a ete entendu que par l'intermediaire d'un agent de police genevois. Le Departement federal a agi contre l'agence Christ par la seule raison qu'eHe ne lui inspirait pas confiance, mode de proceder evidemment en desaccord avec le principe de la liberte d'industrie inscrit dans la Constitu- tion. Le Conseil federal a reconnu qu'on ne pouvait pas inter- dire aChrist de conclure des contrats d' emigration, mais on l'a fletri publiquement. L'art. 34 de Ia Constitution federale parle de la surveiUance IV. Civilstreitigkeiten zwischen Privaten und dem Bunde, No 128. 769 des operations des agences d'emigration; qui dit strveillance dit une action qui empeche les agents d' emigration de se livrer ades actes illicites. Si le tÜre d'emigration autorisee, don ne a une annonce, etait illicHe, il n'y avait qu'a l'interdire. L'admission de l'exception d'ineompetence elevee par la Confederation aurait pour resultat de remettre a l'apprecia- tion exclusive du Conseil federal lui-meme Ja question de savoir si l'acte sur laquelle plaignant ronde sa demande d'in- demnite est legitime ou opportun. Avec un semblable systeme, l'administration pourrait disposer arbitrairement des biens et de l'honneur des citoyens. Le Conseil federal ne pouvait d'ailleurs agir' alors qu'aucune loi n'avait ete edictee sur Ja matiere. L'absence de cette loi, qui doit garantir les agens d'emigration contre l'arbitraire administratif ne peut avoir pour effet de les livrer sans merci a cet arbitraire. La Constitution federale. dans une disposi- tion generale comme celle de l'article 34, n'a eu pour but que de mettre dans les attributions legislatives de la Confede- ration un certain nombre de matieres ; lorsqu'il ne s'agit pas d'une attribution expressement reservee au Conseil federal, le terme Confederation indique rAssemblée federale, qui doit exprimer 5a volonte par une loi, avant que le Conseil federal qui, dans ce eas, n'est que son organe, puisse agir'. Les cas d'intervention analogue du Conseil fecteral sous l'empire de la Constitution de 1848 se differentient essentiellement du cas Christ-Simmener et n' etablissent d' ailleurs pas que le Con- seil federal eut le droit d'agir comme il l'a fait dans ces oe- casions. L' article 59 de la loi sur l' organisation judiciaire federale ne reserve point a la

solution des autorités fédérales (Conseil fédéral et Assemblée fédérale) les contestations ayant trait à l'article 34 de la Constitution fédérale ; ce même article soumet à la décision de ces autorités les recours concernant l'application de la loi (écrit prévu à l'article 34 précité. L'Assemblée fédérale a donc prévu: a) que l'article 34 ne pouvait être appliqué qu'au moyen d'une loi; b) que les recours relatifs à l'application de cette loi seraient seuls considérés 710 B. *Civilrechtspflege*. comme contestations administratives. Or dans le cas actuel le Conseil fédéral a appliqué l'article 34 lorsqu'il ne devait pas l'appliquer. Christ n'a formé de recours que contre l'application injuste et inopportune de l'art. 34 et non contre l'application d'une loi qui n'existe pas. Son recours ne constitue point par conséquent une contestation administrative et n'est soumis ni à la décision du Conseil fédéral, ni à celle de l'Assemblée fédérale. La réplique conteste enfin soit l'existence, soit la gravité des faits ayant déterminé la seconde circulaire fédérale du 5 Janvier 1877, en particulier les griefs tirés contre Christ des diverses périphéries par lesquelles a passé la famille Fontana. Le demandeur termine en reprenant ses premières conclusions. Dans sa duplique des 7/12 Septembre 1877, la Confédération conclut de nouveau au rejet de la demande. L'article 34 de la Constitution fédérale confère des maintenant à la Confédération le droit de surveillance sur les agences d'émigration, sans le faire dépendre de la promulgation de la loi prévue à cet article. Ce droit était d'ailleurs déjà exercé, comme on l'a vu, sous l'empire de la Constitution de 1848; il est clair que la Constitution de 1874, qui s'est efforcée d'augmenter les attributions de la Confédération partout où cela était nécessaire, ne peut avoir voulu rester sur ce point en deçà de ce qui existait déjà sous le régime constitutionnel précédent; aussi le droit de surveillance de la Confédération sur les agences d'émigration fut-il expressément confirmé dans la Constitution nouvelle; la faculté, réservée à la Confédération par le même article, de légiférer sur cette matière ne peut porter aucun préjudice au droit de surveillance en question. La Confédération ne conteste point la compétence du Tribunal fédéral pour connaître du présent litige, au moins quant à la forme. En ce qui concerne le fond, la duplique persiste à estimer que, pour le cas où le Tribunal fédéral se convaincrait que les actes reprochés à la Confédération se caractérisent non comme des mesures arbitraires mais comme l'exercice d'un droit légal, le dit Tribunal n'aurait pas à entrer dans un examen ultérieur de la cause. En ce qui concerne la prétendue compétence de l'Assemblée fédérale alléguée en réplique, il suffit de faire observer que l'art. 85 de la Constitution fédérale, qui fixe cette compétence, ne l'étend point au cas comme l'espèce actuelle; l'art. 95 *ibidem* statue que l'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par le Conseil fédéral. Répondant à divers arguments de la duplique, la Confédération conteste avoir fait porter son enquête uniquement sur la personnalité et non sur les opérations du demandeur: elle cite à cet effet la correspondance, ci-haut mentionnée, du Département fédéral de l'Intérieur avec le Ministre du Brésil. - En ce qui concerne l'enquête à Genève, elle a été conduite de la façon la plus correcte: Christ, interrogé sur les raisons qui lui avaient fait prendre, pour désigner son agence, le titre d'émigration « autorisée, » a répondu en prétendant cette émigration autorisée par le Gouvernement brésilien. Il devait résulter, pour le Conseil fédéral, des pièces émanées de la Légation du Brésil, que l'Agence Christ-Simone s'arrogeait sans droit la dénomination d'« autorisée. » Christ ne donne d'ailleurs aucune preuve à l'appui de son alléguation qu'il est le mandataire de la Société Colonisadora Pereira, Alves, Bendaszkeski; au contraire, il résulte des faits de la cause, et ensuite du sort qu'a eu à subir la famille Fontana que Christ n'est qu'un recruteur d'émigration, adressant

'ses emigrants a un autre ex-Miteur, ~uj les transporte en Amerique ou les abandonne a un sort ill- certain. Le terme d'emigration autorisee fait necessairement naitre l'idee d'une agenee responsable en rapport direct av~c la Colonie de Parana; or l' enquete a demontre que ChflSt n'a jamais ete en possession de ce caractere, et S? ~'e~L at- tribue faussement. En presenee de tous ces falts, Il etaIt du devoir du Conseil federal de s' edifier aussi sur les antecedents eL la valeur morale du demandeur, et ce d'autant plus que, comme le dit l'office du Ministre du Bresil, il s'agis- 772 B. CiviJrehtspfiege. sait ICI « d'un agent particulier dont les offres n'ont au- }) cune autre valeur serieuse que le degre de confiance plus II ou ffioins ffierite que peuvent inspirer son honnetete et » sa probite individuelles. II 11 Y a d'aulant plus lien de s'assurer de la moralite d'nn pareil agent que l'expedition des emigrants dan:.; des pays lointains est un de ces contrats dont l' execution est plutOt garantie par la loyaute du promettant que par la convention ecrite passee entre parties. Apres tous les faits et renseignements ci-dessus, le Con- seil federal etait en droit de craindre que, comme le dit la circulaire du 31 Mars 1876, ceux qui concluraient avec l'agence Christ dei> contrats d'emigration ne soient exposes a de cruelles deceptions. Enfin, meme au point de vue de l'opportunit, les mesu- res prises par l'autorite executive doivent etre approuvees, puisqu' elles n'impliquent ni l' arbitraire ni la violation de droits existants : or la decision du Conseil federal se trouve en concordance parfaite avec plusieurs precedents analo- gues. Avant de statuer en la cause, il est necessaire de recti- fiel' et de complMer les allegations contenues dans les me- moires plus haut resurnes : a) n resulte du casier judiciaire de Christ-Simmener, tel qu'il a eie produit par extrait authentique delivre au Hävre le 9 octobre 1875 et par l'intermediaire de la Legation suisse en France, que le dit n'a point ete condamne pour escro- querie ou tentative de ce delit et qu'il n'existe a sa charge que les condamnations suivantes : Le 28 Avril1866, au Hävre, condamnation pour coups et blessures a 16 francs d'amende. Le 6 Novembre 1872, au Hävre, idem, pour port d'arme prohibe, a 16 fr. d'amende. Le 23 Novembre 1873, au Havre, idem, pour outrage en- vers un magistrat, a 50 fr. d'amende. b) n para!t resulter d'une note au dossier emanee de la chancellerie federale, que par lettre du 9 Avril1877, la Le- . IV. Civilstreitigkeiten zwischen Privaten und dem Bunde. N°]28. 773 gation suisse a Paris declare qu-e Christ-Simmener n'a point Me expulsee de France par decision ministerielle. c) Par declaration inscrite au dos de la requete adressee au Conseil d'Etat du Ganton de Geneve par Christ-Simmener pour obtenir l'autorisation d'ouvrir dans cette ville une agence d'emigration, le chancelier d'Etat de Geneve certifie que ceUe autorisation a eLe accordee au requerant par le Conseil d'E- tat, dans sa seance du 11 Mai 1875. d) Par la production de nombreuses correspondances ema- nees de la maison d' emigration Pereira, Alves, Bendaszski &: Ce a Bordeaux-Anvers, et de A. Sureaud &: Ce a Bordeaux, Christ-Simmener a etabli qu'il etait leur agent a Geneve, au- torise a traiter en leur nom. e) Enfin, Christ-Simmener a produit de nombreuses letLres datees soit de ports d'embarquement en Europe, soit du Kan- sas, soit du Parana (Sainte-Euphrosine) et d'autres lieux d'ou- tre-mer, signees par divers emigrants ayant traite avec son agence, dans lesquelles ils expriment leur satisfaction el leur reconnaissance pour ses bons offices, ainsi que pour la ma- niere dont il a rempli envers eux ses engagements. Statttant sw' ces faits el considerant eu droit: 1 0 L'article l'17 de la Gonstitution federale statue: « Les)) fonctionnaires de la Confederation sont responsables de » leur gestion. Une loi federale determine ce qui tienL acetate ») responsabilite. » Gette loi a Me lldoptee le 9 Decembre 1850 pour etre exe- cutoire des le 1 er Janvier 1851. La demande de Christ-Simmener est donc regie par les seu- les dispositions de cette loi, determinant les actes qui peuvent entrainer la responsabilite des autorites et fonctionnaires fe- deraux et le mode de proceder a

suivre par le plaignant pour exercer son action. Dans ce but le législateur a distingué deux catégories de fonctionnaires fédéraux: ceux nommés par le Conseil fédéral, autorité exécutive supérieure de la Confédération, et les autorités et fonctionnaires nommés par l'Assemblée fédérale. Les fonctionnaires nommés par le Conseil fédéral sont, d'après l'article 774 B. du Code de procédure civile, responsables des négligences et fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions et le Conseil fédéral peut à cet égard leur infliger des peines disciplinaires ou prononcer leur suspension ou leur révocation. En outre, toutes les actions civiles intentées contre ces fonctionnaires pour cause de gestion illégale doivent être portées en premier lieu devant le Conseil fédéral; si cette autorité refuse son admission, le plaignant a le droit de suivre son action civile devant les Tribunaux ordinaires contre le fonctionnaire accusé, personnellement responsable, mais en fournissant préalablement un cautionnement fixé par le Tribunal fédéral pour garantie des frais. À teneur des articles 18 et 32 de la dite loi, les autorités et les fonctionnaires élus par l'Assemblée fédérale sont responsables envers elle et cette assemblée peut seule ordonner contre eux une poursuite judiciaire pour des actes ou des omissions qui se rattachent à l'exercice de leurs fonctions. En particulier, toute action civile contre les fonctionnaires nommés par l'Assemblée fédérale et basée sur une gestion illégale doit être portée, en premier lieu, devant cette assemblée, qui prononce s'il y a lieu, la prise en considération et renvoie l'affaire à une commission, chargée de présenter des conclusions tendant soit à ne pas donner suite à la demande, soit à casser l'arrêté incriminé et à adresser une admonestation aux fonctionnaires en défaut, soit à intenter une action civile ou criminelle. Enfin, l'article 33 ajoute que si les deux Conseils formant l'Assemblée fédérale décident qu'il y a lieu à donner suite à la demande, elle doit être renvoyée au Tribunal fédéral pour être traitée selon les dispositions de la loi sur la procédure civile. Dans le cas contraire, la Confédération est garante pour l'autorité et le fonctionnaire et il est loisible aux plaignants de diriger contre elle leur action en dommages-intérêts devant le Tribunal fédéral.

20 Le demandeur Christ-Simmener s'est conformé aux prescriptions de l'article 32 précité en ce qui touche les premières conclusions par lui prises contre le Conseil fédéral en IV. *Civilstreitigkeiten zwischen Privaten und dem Bunde*. N° 128. 775 paiement de dix mille francs de dommages-intérêts. 11 n'a, en revanche, point soumis à l'Assemblée fédérale sa nouvelle demande, datée du 26 Avril 1877, tendant à ce que, eu égard à la seconde circulaire publiée par le Conseil fédéral, l'indemnité à lui bonifier pour le dommage par lui souffert soit portée à vingt mille francs. En présence des dispositions légales susvisées, il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur la conclusion modifiée du demandeur et sur les conséquences civiles tirées de la seconde circulaire du Conseil fédéral et l'examen de la demande primitive peut seul faire l'objet d'une décision en la cause.

3° Dans ses dispositions générales, la loi fédérale de 1850 règle les cas où la responsabilité des autorités et des fonctionnaires fédéraux peut être également poursuivie. Elle statue: « Art. 4. La responsabilité résulte de la perpétration des délits, dans l'exercice des fonctions, ainsi que de la violation de la Constitution fédérale, des lois ou des règlements fédéraux. » Art. 5. La responsabilité peut donner lieu à des mesures disciplinaires, à une action civile ou à une action criminelle. » Art. 7. L'action civile en dommages-intérêts suppose: » 1. Un acte ou une omission illégal, dans le sens de l'article 4; » 2. Un dommage réel occasionné par cet acte ou cette omission. 11 L'action intentée par Christ-Simmener Mant, ainsi que l'a reconnu l'arrêt du 15 Décembre 1875, par sa nature une action civile poursuivant l'adjudication d'une indemnité pécuniaire en réparation du préjudice et dommage causé par la circulaire du Conseil fédéral du 31 Mars 1876, il y a lieu d'examiner s'il est constant par

l'instruction de la cause qu'en adoptant cette mesure administrative, le Conseil fédéral a commis un acte ou une omission illégale, dans le sens de l'article 4 susvisé. Le fait que la Confédération est devenue partie défenderesse en la cause n'a pas changé la nature de cette action et on ne peut en tout cas point prétendre que la question de responsabilité civile du Conseil fédéral ait été définitivement tranchée par l'arrêt des Chambres fédérales approuvant les mesures prises et couvrant de la responsabilité de la Confédération celle de l'autorité exécutive supérieure. Cette décision des Chambres n'a eu, en effet, en vue que de justifier l'application de l'article 33 de la loi dans les limites fixées par le législateur. Or, cet article lui-même renvoie à la décision du Tribunal fédéral toutes les actions civiles en dommages-intérêts dirigées contre les fonctionnaires élus par l'Assemblée fédérale et basées sur une gestion illégale. - Denier au juge la mission de procéder à l'examen des faits constatés dans le dossier, d'en fixer la portée et les conséquences et de faire application du droit équivaudrait à investir l'Assemblée fédérale du droit de rendre un jugement en matière civile et aurait pour conséquence d'enlever à celui qui se prétend lésé la garantie d'une sentence judiciaire, qui lui est formellement accordée par la loi, dans tous les cas où il y a eu un acte illégal ou violation de la Constitution et des lois. Or, pour apprécier si cette gestion illégale est prouvée, il est nécessaire que le juge soit nanti de l'ensemble des faits administratifs qu'il doit apprécier, non au point de vue de la gestion administrative et de l'opportunité qui a présidé à leur décision, mais uniquement pour vérifier s'ils emportent une violation de la Constitution, d'une loi fédérale ou d'un règlement dans le sens de l'article 4 susvisé. Il en résulte que la fin de non-recevoir opposée à Christ-Simmener par le Conseil fédéral ne saurait être accueillie et est rejetée.

4° Entrant en matière sur le fond de la cause, il est constant que l'existence d'un délit n'est pas alléguée par Christ-Simmener et comme aucune loi fédérale ou règlement fédéral n'est actuellement en vigueur sur les opérations des agences d'émigration, il reste à examiner si les procédures du Conseil fédéral emportent au préjudice du dit Christ-Simmener une violation de la Constitution fédérale.

IV. *Civilstreitigkeiten zwischen Privaten und dem Bunde.* N° 128. 777 5° L'article 84 de cette Constitution est conçu comme suit : « Les opérations des agences d'émigration et des autres prises d'assurance non instituées par l'État sont soumises à la surveillance et à la législation fédérales. » Le demandeur estime qu'il n'est pas de la compétence du Conseil fédéral d'autoriser, avant la promulgation de la loi projetée sur la matière, à se livrer à des actes de surveillance tels que ceux auxquels il a eu recours, et qu'en tout cas, en l'absence d'un texte précis qui confie au Conseil fédéral, cette surveillance doit être exercée par l'Assemblée fédérale. Eu égard de ce qui concerne la première de ces objections, il suffit de frapper observer que l'alinéa 2 précité soumet les opérations des agences d'émigration à la surveillance et à la législation fédérales, d'où il résulte que la première de ces attributions est entièrement indépendante de l'autre, et peut s'exercer même en l'absence de toute loi fédérale sur la matière. Le législateur constituant n'a évidemment pas voulu que jusqu'à la promulgation des dispositions spéciales d'une loi, l'autorité fédérale cessât de vouer son attention et sa sollicitude aux intérêts majeurs qui se rattachent à l'émigration et à ses agences en Suisse. L'objection consistant à dire qu'en tout cas la surveillance prévue au dit article rentre dans les attributions de l'Assemblée fédérale n'a pas plus de fondement. Cet objet ne rentre, en effet, point dans l'énumération contenue à l'article 86 de la Constitution fédérale des affaires de la compétence des deux Conseils, et ressort des lors au Conseil fédéral, « autorité directrice et exécutive supérieure de la Confédération, » aux termes de l'article 95 de la dite Constitution. 60 Pour que le droit de surveillance sur les agences d'émigration,

attribue, comme on vient de le voir, au Conseil federal par la Constitution, puisse etre efficacement exerce, il est incontestable qu'il doit comprendre la faculte de mettre en garde, selon les cas, les citoyens contre les agissements irreguliers ou les promesses des agences dont les operations ou les cliirecteurs ont paru ne point meriter la confiance pu- 51 778 B. Civilrechtspflege. blique. Les interets. divers et, importants qui se rattachent el la conclusion des contrats d'emigratiOn commandent la remise en mains de l'autorite administrative superieure federa- le d'une competence suffisante pour premunir a temps les emigrants contre les dangers et les deceptions nombreuses. auxquels des agents ne les ont que trop souvent exposes. Aussi est-il certain qu'une mesure administrative que la publication d'une circulaire adressee aux gouvernements cantonaux n'excede nullement les limites que l'art. 34 de la Constitution a voulu assigner au droit de surveillance dont il s'agit. . . 70 Bien qu'une semblable mesure soit done, comme il vient d'etre demontre lieite en soi, il n'en est pas moins vrai qu'elle eesserait de l'etre des le moment Oil, sans avoir sa justification dans des circonstances imperieuses, elle revetirait le caractere d'un acte arbitraire et d'un abus de pouvoir. n reste done au Tribunal federal a rechercher, surtout en l'absence d'une loi speciale sur la matiere de:ermi~a~t d'une maniere precise la competence de l'autorite administrative. ~i les circonstances de l'espece etaient de nature a .Justifier les procedes du Conseil federal, et specialement la Circularre du 31 Mars 1876, ou si, au contraire, faisant usage d'une maniere arbitraire des attributions que lui confierent l'art. 34 de la Constitution, et commettant ainsi un abus de pouvoir, il a viole par la meme la Constitution federa- le et encouru ~a res- ponsabilite definie aux art. 4 et 7, chiffre 1, de la Loi du 9 Decembre 1850. 80 Oil il ressort des pieces au dossier que lors de la redaction de la circulaire en question, une intervention de cette nature contre le demandeur etait justifiee. Non-seulement, en effet le titre d' « emigration autorisee » que revendiquait Christ-Simmener paraissait en desaccord avec les donnees. fournies par la legation du Bresil, mais encore les renseignements defavorables sur les antecedents et la personne du demandeur. auxquels l'enquete ordonnee par le ~ep~rte~nt avait abouti devaient engager l'office du, IV. Civilstreitigkeiten zwischen Privaten und dem Bunde. N° 28. 779 Ministre du Bresil precite, il etait etabli que l'agence Christ-Simmener ne presentait d'autre garantie que celle de l'hon~ rabilite et de la moralite de son titulaire. Bien que quelques-uns des faits mis a la charge de Christ-Simmener par les rapports du Consul et de la police du Hehre et par celui de la police de Geneve n'aient pas ete entierement confirmes par l'instruction ulterieure de la cause, il n'en demeure pas moins acquis que le Conseil federal, en agissant ainsi qu'il l'a fait sur le vu de pieces officielles unanimement concordantes pour presenter le demandeur sous un jour defavorable, n'est nullement sorti des attributions que lui confere l'art. 34 susvise. Le demandeur n'est donc point fonde a arguer d'une violation de la Constitution a son prejudice. La constitutionnalite de la mesure appliquee par le Conseil federal Mant hors de doute, le Tribunal federal n'a point a se prononcer sur son opportunite, ni sur la question de savoir si une enquete plus etendue eut du etre ordonnee, ou si d'autres moyens, plus compatibles avec les interets du demandeur, eussent pu etre appliques avec avantage dans l'espece par l'autorite executive de la Confederation, son role devant se borner a examiner si le Conseil federal avait encouru la res- ponsabilite definie aux art. 4 et 7 de la loi du 9 Decembre 1850. Cette question ayant ete resolue negativement, il en resulte que la demande doit etre ecartee. Par ces motifs, Le Tribunal federal prononce: La demande introduite par Guillaume Christ-Simmener, tendant a ce que la Confederation soit condamnee 11. lui payer dix mille francs de dommages-interets, est repoussee comme mal

fondee.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.