Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 5 (1886)

Artikel: Du recours de droit public au Tribunal fédéral : étude de jurisprudence fédérale

Autor: Soldan, Charles

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-896755

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 30.08.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Du recours de droit public au Tribunal fédéral[1]).

Etude de jurisprudence fédérale

par

CHARLES SOLDAN,

juge cantonal à Lausanne.

I. Introduction historique.

Comme tous les droits, ceux qu'on a coutume d'appeler les *droits individuels du citoyen* ont besoin d'une sanction. Leur protection est d'autant plus nécessaire dans un Etat libre, qu'ils sont à la base de son organisation politique; aussi est-ce généralement la constitution elle-même qui les consacre et les garantit. Nulle part peut-être, cette vérité n'a été mieux comprise qu'aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord: on sait combien l'autorité judiciaire de ce pays met de soins jaloux à faire respecter la constitution et de quelles compétences étendues elle jouit à cet effet, même vis-à-vis de l'autorité législative[2]). En Suisse, nous sommes encore bien éloignés à cet égard des institutions du Nouveau Monde; néanmoins, un coup d'œil rétrospectif jeté sur nos institutions montre que, depuis le siècle dernier et surtout depuis 1848, de grands pas ont été faits en vue de combattre l'arbitraire législatif, judiciaire ou administratif.

---

[1]) Da diese Arbeit das erste Verhandlungsthema des diesjährigen schweizerischen Juristentages betrifft, so erscheint sie auch im ersten Hefte der Verhandlungen des Juristenvereins. Die Redaction.

[2]) Voir de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique,* T. I, chap. 6; Rüttimann, *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz,* II, §§ 416 à 423.

A. République helvétique.

C'est à la Révolution helvétique qu'il faut remonter pour trouver en Suisse la première codification des garanties constitutionnelles. Il n'était que naturel que la République helvétique, issue du grand mouvement révolutionnaire français, imitât sa sœur aînée et proclamât comme elle les droits de l'homme. Les dispositions destinées à protéger ces droits que nous rencontrons pendant cette période aussi courte qu'agitée, présentent assez d'intérêt pour être rappelées ici. Il ne faut pas perdre de vue cependant qu'elles concernaient un Etat unitaire, ce qui ne permet guère de les comparer à nos institutions actuelles.

La constitution helvétique du 12 avril 1798 ne renfermait rien qui fît du Tribunal suprême une cour de droit public. Au contraire, le projet du 27 février 1802, qui n'entra d'ailleurs jamais en vigueur, portait ce qui suit à ses art. 61 et 62:

„Art. 61. Toutes les plaintes contre des fonctionnaires établis par le Gouvernement central, soit pour abus d'autorité, soit pour injustice commise, peuvent également être portées par voie d'appel devant le Tribunal suprême.

„Art. 62. De même toute plainte relative soit à un déni ou à un abus d'autorité de la part d'un juge quelconque pourra être portée en dernière instance au Tribunal suprême."

Ainsi qu'il a déjà été dit, ces dispositions qui donnaient au Tribunal suprême les attributions d'une Cour de droit public n'entrèrent jamais en vigueur. La constitution du 20 mai 1802, dite des *notables*, revint en arrière; elle se borna à statuer, à son art. 76, que le Tribunal suprême „prononce en dernier ressort sur les prévarications des agents de l'administration générale, après que la poursuite en a été autorisée par le Sénat, ainsi que sur les délits commis par les juges civils et criminels dans l'exercice de leurs fonctions."

B. Acte de médiation, Pacte de 1815 et projet de revision de 1832.

En restaurant l'ancienne Confédération, l'Acte de médiation eut naturellement pour conséquence de placer dans

la compétence exclusive des cantons la garantie des droits individuels. Il ne rentre pas dans le cadre de ce travail d'examiner ce que fut cette garantie soit sous l'Acte de médiation, soit sous le Pacte fédéral de 1815. Rappelons seulement que les révolutions cantonales et les revisions constitutionnelles qui eurent lieu un peu partout après 1830 augmentèrent d'une manière notable les droits des *citoyens*, qui jusqu'alors s'étaient plus ou moins effacés devant ceux des *autorités*.

Un même courant de progrès se faisant aussi sentir au fédéral, la Diète décida en principe la revision du Pacte de 1815 et nomma le 17 juillet 1832 une commission chargée de présenter des propositions à cet égard. Si cette tentative n'aboutit pas, elle n'en offre pas moins un grand intérêt historique: en effet, elle contient en germe la plupart des conquêtes qui furent faites en 1848.

L'art. 5 du projet d'acte fédéral élaboré par la Commission de revision disposait entre autres que la Confédération garantit aux cantons „leurs constitutions et, à teneur de celles-ci, les droits et les libertés du peuple, aussi bien que les droits et les attributions des autorités". Ce sont presque les termes de la constitution actuelle.

La manière dont le rapport de la commission, rédigé par Rossi, justifie cette disposition, est remarquable:

„La garantie, y lit-on, comprendra les droits du gouvernement et du peuple. Le gouvernement du pays est-il renversé, attaqué par une faction? La Confédération le protégera. Le gouvernement essaierait-il de faire violence à la constitution pour enlever au peuple l'usage de ses droits? La Confédération fera rendre justice au peuple.

„Ainsi conçue, la garantie, au lieu de s'opposer au progrès, le favorise; au lieu d'être une arme pour le privilège, elle protège également le peuple et les autorités qu'il s'est données. Elle ne prévient que les bouleversements et le désordre, sans affaiblir le droit qu'a chaque Etat de se constituer à sa guise, sans attribuer à la Diète aucun pouvoir arbitraire sur les constitutions cantonales." [1])

[1]) *Rapport de la commission de la Diète sur le projet d'acte fédéral par elle délibéré à Lucerne le 15 décembre 1832*, p. 57.

Et, afin que la garantie n'existât pas seulement sur le papier, l'art. 52 § *m* du projet attribuait à la Diète un droit d'intervention dans les cas graves, en même temps que l'art. 102, instituant une Cour fédérale revêtue d'attributions civiles, donnait à tout gouvernement cantonal le droit de porter plainte à cette autorité, dans l'intérêt de particuliers ou de corporations, contre le gouvernement d'un autre canton, pour refus ou lésion de droits dérivant de l'Acte fédéral.

Cette mesure n'allait certainement pas aussi loin qu'on eût pu le souhaiter. Le rapport de la Commission le reconnaissait lui-même. „On a pu désirer entre autres, écrivait le rapporteur, que le recours au Tribunal fédéral fût ouvert, même hors le cas d'intervention, contre les autorités cantonales qui se seraient rendues coupables d'infractions graves à la constitution du pays. La Commission a estimé qu'il ne fallait pas attribuer à une institution toute nouvelle et qui n'a pas encore obtenu la confiance de la nation, trop d'étendue.“[1])

C. Constitution de 1848.

Les réformes proposées par le projet de revision de 1832 étaient trop nécessaires pour sombrer avec lui. Après les événements de 1847, on fut d'accord pour reconnaître que les droits du peuple et des citoyens devaient être placés sous la garantie de la Confédération. Ainsi prit naissance l'art. 5 de la Constitution fédérale qui dispose entre autres, aujourd'hui comme en 1848, que la Confédération garantit aux cantons „la liberté et les droits du peuple, les droits constitutionnels des citoyens, ainsi que les droits et les attributions que le peuple a conférés aux autorités.“

Non contente de garantir d'une manière générale les droits consacrés par les constitutions cantonales, la Constitution de 1848 énuméra à son tour les garanties constitutionnelles les plus importantes. C'est ainsi que l'art. 4 garantit l'égalité devant la loi et l'abolition des privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles; l'art. 41 le droit

[1]) Ibid., p. 103.

d'établissement; l'art. 44 le libre exercice du culte des confessions chrétiennes reconnues; l'art. 45 la liberté de la presse; l'art. 46 le droit d'association; l'art. 47 le droit de pétition. C'est ainsi encore que l'art. 53 posa le principe que nul ne peut être distrait de son juge naturel, et l'art. 54 qu'il ne peut être prononcé de peine de mort pour délits politiques.

Il ne suffisait pas d'établir des garanties constitutionnelles; il fallait encore désigner l'autorité chargée de veiller à leur maintien. Le choix se porta sur l'autorité *politique*, soit sur le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, le Tribunal fédéral n'étant appelé à connaître de la violation des droits garantis par la constitution que lorsque les plaintes à ce sujet lui étaient renvoyées par l'Assemblée fédérale (voir art. 74, §§ 7, 8 et 15; 90, §§ 2 et 3, et 105). Cette décision était du reste conforme à la tradition, la pratique ayant attribué à l'ancienne Diète des compétences très variées.

On pouvait supposer que les chambres feraient un fréquent usage de la faculté que l'art. 105 leur accordait de renvoyer une réclamation au Tribunal fédéral. Il n'en fut rien cependant; de 1848 à 1874 elles ne le firent que dans un seul cas. Quelque singulier que ce fait puisse paraître, on se l'explique pourtant. D'une part, en effet, le renvoi d'une réclamation au Tribunal fédéral entraînait nécessairement des longueurs et des frais, puisque cette autorité ne siégeait pas d'une manière permanente; d'autre part, il s'engageait généralement, à l'occasion d'une proposition de renvoi, une discussion si complète sur le fond même de la question qu'on estimait qu'il valait tout autant trancher celle-ci immédiatement.[1])

La constitution de 1848 permettait au réclamant de s'adresser soit au Conseil fédéral, soit directement à l'Assemblée fédérale. Dans le premier cas, un recours pouvait encore être exercé à l'Assemblée fédérale contre la décision du Conseil fédéral. Dès le début, il fut facile de constater que cette compétence quasi-judiciaire d'une assemblée politique nombreuse présentait

[1]) Voir Dubs, *Le droit public de la Confédération suisse*, II, p. 118 et suiv.

bien des inconvénients. Ils ont été trop souvent relevés pour que nous insistions sur ce point.[1]) En décembre 1857, le Conseil national invita même le Conseil fédéral à rechercher si les recours de cantons et de particuliers concernant moins les principes et compétences de droit public, que l'application de ces principes et compétences à des cas particuliers ou de droit privé ne pourraient pas être placés dans les attributions du Tribunal fédéral, conformément à l'art. 106 de la Constitution. Tout en reconnaissant que le système actuel laissait à désirer, le Conseil fédéral fut d'avis que la modification proposée se heurterait à des obstacles constitutionnels et à des difficultés pratiques. Ensuite de cette réponse, le Conseil national n'insista pas, et plus tard une proposition analogue faite au Conseil des Etats échoua de même devant les scrupules qu'on éprouvait à porter des décisions du Conseil fédéral devant le Tribunal fédéral. Il en fut de même lors de la revision partielle de 1865, où la proposition de la Commission du Conseil des Etats d'attribuer une partie des recours au Tribunal fédéral ne fut pas adoptée.[2])

D. Revision constitutionnelle de 1871—72.

Les débats qui s'engagèrent dès 1871 au sujet de la revision fédérale permirent de rechercher les moyens, soit d'étendre encore les garanties constitutionnelles, soit surtout d'attribuer la protection des droits individuels à une autorité mieux placée pour cela que les corps politiques.

Dans son message du 17 juin 1870, le Conseil fédéral proposa de modifier comme suit l'art. 105 de la constitution fédérale:

„Le Tribunal fédéral connaît, de plus, de la violation des droits constitutionnels des citoyens et de la violation des concordats, dans les cas où la législation fédérale le déclare compétent.

---

[1]) Voir Dubs, l. c.; Blumer, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, 1re édition, I, p. 204 et suiv.; Munzinger, *Studie über Bundesrecht und Bundesgerichtsbarkeit*, p. 102 et suiv.

[2]) Blumer, ouvrage continué par Morel, 2me édition, I, p. 136.

„Il suit, dans ces cas, la procédure sommaire et écrite, sans frais pour les parties.“

A l'appui de ces propositions, le Conseil fédéral invoquait les inconvénients du système suivi jusqu'alors. Il estimait d'ailleurs qu'il ne serait pas très difficile de déterminer législativement les cas rentrant dans la compétence du Tribunal fédéral. Cette autorité aurait par exemple à connaître des questions de for, de saisie-arrêt, d'exécution des jugements, de plaintes contre l'interprétation inexacte de concordats et de dispositions législatives, etc. En revanche, l'Assemblée fédérale pourrait se réserver la discussion de tous les points qui lui permettraient de développer le droit fédéral, le Tribunal fédéral ne devant pas être appelé à connaître des questions sur lesquelles la législation reste encore douteuse.[1])

Les propositions du Conseil fédéral ne furent pas sans soulever certaines critiques, spécialement en ce qu'elles laissaient une compétence en matière de recours aux autorités politiques. C'est ainsi que, dans une remarquable étude qu'il fit paraître en 1871, le professeur Munzinger demanda avec insistance qu'on ne mît dans la compétence des autorités politiques que l'établissement de règles générales de législation ou d'administration, et que l'autorité judiciaire fût nantie toutes les fois qu'il s'agirait de l'application de ces règles générales à des cas particuliers litigieux.[2]) Munzinger citait à l'appui de ce système l'exemple des Etats-Unis, qu'il estimait devoir être suivi en Suisse pour les institutions judiciaires, tout comme il l'avait été en 1848 lors de l'adoption du système des deux chambres.

Malgré ces observations, la Commission du Conseil national préféra le système proposé par le Conseil fédéral, estimant que, parmi les recours, il en est nombre „dont l'autorité

---

[1]) Message du Conseil fédéral du 17 juin 1870. Annexes au *Protocole des délibérations* de la Commission de revision nommée en juillet 1870 par le Conseil national, p. 20.

[2]) Munzinger, *Studie über Bundesgericht und Bundesgerichtsbarkeit* p. 94 et suiv.

politique doit conserver la connaissance, en raison de l'intérêt général qui s'y attache"[1]).

Les mêmes considérations prévalurent aussi dans la Société suisse des juristes, qui avait mis la question des compétences du Tribunal fédéral à l'ordre du jour de sa réunion annuelle tenue à Neuchâtel en septembre 1871.[2])

Au sein du Conseil national, le Conseiller fédéral Dubs, tout en se plaçant sur le même terrain que les propositions du Conseil fédéral, recommanda une rédaction qui allait plus loin en ce sens qu'elle donnait compétence au Tribunal fédéral pour connaître non seulement de la violation des droits constitutionnels et des concordats, mais encore de la violation de traités internationaux, et surtout en ce qu'elle proclamait que la compétence de l'autorité judiciaire était la règle, celle de l'autorité politique l'exception. M. Dubs proposa en outre de dire que le Tribunal fédéral ne pourrait pas, comme aux Etats-Unis, s'enquérir du caractère constitutionnel d'une loi ou d'un arrêté adopté par l'Assemblée fédérale, non plus que d'un traité ratifié par elle, mais serait tenu de les appliquer. Cette manière de voir obtint la majorité. En conséquence, et ensuite de quelques modifications de détail ou de rédaction, l'article fut définitivement adopté dans la teneur suivante, sous laquelle il prit place dans le projet de constitution du 5 mars 1872[3]):

„Art. 110. Le Tribunal fédéral connaît, en outre:

„ . . . . . des réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités.

„Sont réservées les contestations administratives à déterminer par la législation fédérale.

„Dans tous les cas prémentionnés, le Tribunal fédéral

---

[1]) Voir le compte rendu de cette réunion dans la *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins*, VII (1871—72), p. 132 et suiv.

[2]) *Protocole des délibérations de la Commission*, p. 39 et suiv., et 156 et suiv.

[3]) Voir *Protocole des délibérations du Conseil national*, p. 451 et suiv.; 463 et suiv.; 479 et suiv.

appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette Assemblée qui ont une portée générale. Il se conformera également aux traités que l'Assemblée fédérale aura ratifiés."

Conformément aux propositions du Conseil fédéral, le Conseil national avait primitivement ajouté que la procédure relative à ces réclamations serait sommaire et sans frais pour les parties; mais cet alinéa ayant été supprimé par le Conseil des Etats, il adhéra à cette décision[1]).

E. Constitution de 1874 et loi sur l'organisation judiciaire fédérale du 27 juin 1874.

De toutes les innovations renfermées dans le projet du 5 mars 1872, l'extension des compétences du Tribunal fédéral était une de celles qui avaient rencontré le moins d'opposition. Aussi lorsque, le 4 juillet 1873, le Conseil fédéral soumit aux chambres de nouvelles propositions de revision, crut-il devoir reprendre purement et simplement l'art. 110 du projet de 1872.

La disposition de cet article relative aux recours pour violation de droits garantis ne donna pour ainsi dire pas lieu à discussion, ni au sein des commissions du Conseil national et du Conseil des Etats, ni dans les chambres elles-mêmes[2]). En conséquence, la constitution adoptée par le peuple le 19 avril 1874 s'exprima comme suit à ce sujet:

„Art. 113. Le Tribunal fédéral connaît, en outre:
„ . . . . 3° des réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités.

„Sont réservées les contestations administratives, à déterminer par la législation fédérale.

---

[1]) Ibid., p. 547.

[2]) Voir *Protocole des délibérations de la Commission du Conseil national*, p. 59; id. *du Conseil des Etats*, p. 49; *Procès-verbaux des délibérations des Chambres fédérales*, p. 182 et 361.

„Dans tous les cas prémentionnés, le Tribunal fédéral appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette Assemblée qui ont une portée générale. Il se conformera également aux traités que l'Assemblée fédérale aura ratifiés."

L'adoption de la constitution de 1874 entraînait l'élaboration d'une loi fédérale organisant le Tribunal fédéral et déterminant aussi, en ce qui concernait les recours, les contestations administratives réservées aux autorités politiques de la Confédération. Déjà le 23 mai 1874, le Conseil fédéral était en mesure de soumettre aux chambres un projet de loi rédigé par le Dr. Blumer et revu ensuite par une commission spéciale[1]). Au sein du Conseil des Etats, M. Blumer, plus tard appelé à présider le nouveau Tribunal fédéral, rapporta sur ce même projet et proposa diverses modifications, qui généralement furent adoptées[2]).

Sans anticiper ici sur ce qui sera dit plus loin, nous devons cependant relever dès maintenant quelques-unes des questions que les chambres eurent à discuter. En ce qui concernait la détermination des compétences respectives du Tribunal fédéral et du Conseil fédéral, deux modes de procéder pouvaient être suivis. „Le premier, disait le Conseil fédéral, consiste à énumérer tous les recours de la compétence du Tribunal fédéral, dans ce sens qu'alors tous les autres auraient été placés dans les attributions du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale comme seconde instance. L'autre moyen consisterait à poser comme règle la juridiction du Tribunal fédéral et à énumérer comme des exceptions les cas qui, vu leur nature de *contestation administrative*, seraient de la compétence du Conseil fédéral. Nous avons choisi ce second moyen, parce que les deux modes de procéder ont déjà été discutés par le Conseil national dans sa séance du 5 février 1872, dans laquelle l'article 113 fut voté et que la

[1]) Voir ce projet et le message du Conseil fédéral dans la *Feuille fédérale* de 1874, I, p. 989 et suiv.

[2]) Voir le rapport de la commission du Conseil des Etats dans la *Feuille fédérale* de 1874, I, p. 1151 et suiv.

proposition qui réunit la majorité des voix fut interprétée de la manière qui a servi de base aux dispositions du projet (voir protocole imprimé, page 479 et suivantes)."

Et le message ajoutait:

„Il s'agit donc de spécialiser dans le projet les attributions du Conseil fédéral en matière de recours, en sorte que tous les recours pour violation de droits constitutionnels, de traités internationaux et de concordats qui n'y seront pas mentionnés feront partie de la juridiction du Tribunal fédéral. Pour faire cette énumération, le projet admet en principe que le Conseil fédéral doit connaître de tous les cas d'une nature essentiellement politique ou administrative, et qu'il faut laisser au Tribunal fédéral toutes les contestations où le droit public, le droit privé et le droit pénal sont en jeu, et dont la solution dépend de considérations d'une nature juridique."[1])

Les chambres fédérales se placèrent sur le même terrain et admirent, conformément au projet, que la compétence du Tribunal fédéral serait la règle, et celle des autorités politiques une exception restreinte aux cas expressément énumérés.

Un autre point sur lequel la loi devait statuer était celui-ci: L'art. 113 ne parlant que des *droits constitutionnels*, c'est-à-dire de ceux garantis par la constitution fédérale ou cantonale, le droit de recours devait-il aussi être étendu au cas de violation de droits individuels garantis par une *loi fédérale?* Dans son message, le Conseil fédéral n'hésita pas à résoudre cette question affirmativement, „en raison des cas nombreux où la Constitution nouvelle s'en réfère à la législation. L'art. 66, par exemple, contient une garantie contre la privation non justifiée de droits politiques, mais il renvoie les dispositions ultérieures à une loi d'exécution. Il va sans dire que si, par exemple, un citoyen était privé de ses droits politiques dans un canton, contrairement aux dispositions de cette loi, un droit de recours aux autorités fédérales devrait lui être ouvert."[2])

---

[1]) *Feuille fédérale* de 1874, I, 1006.

[2]) Ibid., 1004.

Cette manière de voir fut aussi partagée par les chambres fédérales.

Enfin, pour parer à des abus qui s'étaient fait sentir sous l'empire de la constitution de 1848, on introduisit dans la loi une disposition subordonnant le droit de recours au Tribunal fédéral à la condition d'être exercé dans le délai de soixante jours dès la communication à l'intéressé de la décision contre laquelle le recours est dirigé.[1])

A la suite des débats dont nous venons de relever les points les plus importants, la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale fut définitivement adoptée le 27 juin 1874. Les dispositions relatives aux recours de droit public sont renfermées à ses art. 59 à 63, sur lequels nous reviendrons en détail dans la suite de ce travail.

Plus tard, la loi fédérale du 25 juin 1880 concernant les frais de l'administration de la justice fédérale a aussi réglé ce qui concerne les frais en matière de differends de droit public.

II. Des compétences respectives des autorités fédérales en matière de recours de droit public.

A teneur du troisième alinéa de l'art. 113 de la Constitution fédérale, le Tribunal fédéral connaît des réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités, *sous réserve des contestations administratives déterminées par la loi.* Pour déterminer la compétence du Tribunal fédéral, il faut donc commencer par éliminer ces contestations administratives. C'est ce que nous ferons en suivant l'énumération renfermée au second alinéa de l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale.

---

[1]) Ibid., 1005.

A. Des recours rentrant dans la compétence du Conseil fédéral, soit de l'Assemblée fédérale.

A teneur de l'art. 59 précité, ces contestations, dites *administratives,* sont celles qui visent les dispositions suivantes de la constitution fédérale.

1. Art. 18, alinéa 3, concernant la gratuité de l'équipement du soldat.

L'historique de cette disposition de la loi est caractéristique. Dans son message, le Conseil fédéral avait prévu le cas où un canton réclamerait le paiement d'effets militaires, mais, tout en admettant que le soldat jouirait dans ce cas d'un droit de recours à l'autorité fédérale, il estimait que le caractère administratif d'une telle contestation était évident et que dès lors il n'y avait pas lieu de la réserver expressément à la connaissance du Conseil fédéral.[1]) La commission du Conseil des Etats fut d'un avis différent. Elle fit remarquer que, „comme la compétence du Tribunal fédéral forme la règle lorsqu'il s'agit du maintien de droits constitutionnels, tandis que les contestations administratives ne sont renvoyées au Conseil fédéral qu'exceptionnellement, il est très désirable que les exceptions soient complètement énumérées."[2]) Cette manière de voir prévalut dans l'Assemblée fédérale.

2. Art. 27, alinéas 2 et 3, concernant les écoles primaires publiques des cantons.

Ce sont les autorités politiques de la Confédération qui doivent veiller à ce que l'instruction primaire soit suffisante, placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile, obligatoire, gratuite dans les écoles publiques, et à ce que celles-ci puissent êtres fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir dans leur liberté de conscience ou de croyance.

Le Tribunal fédéral a d'ailleurs reconnu lui-même qu'il était incompétent pour connaître de la violation de l'art. 27

---

[1]) *Feuille fédérale* de 1874, I, 1006.

[2]) Ibid., 1159.

de la constitution. Voir arrêts Grand-Dufour, 7 décembre 1877, *Recueil officiel,* III, p. 703; écoles catholiques de St. Gall, 27 mars 1880, VI, 62.

3. *Art. 31, concernant la liberté du commerce et de l'industrie.*

A plusieurs reprises, le Tribunal fédéral s'est reconnu incompétent en pareille matière. Voir arrêts Blösch, 4 septembre 1875, I, 285; Francillon, V, 193; Curti, VII, 471, etc.

4. *Art. 31 et 32, concernant les droits de consommation et les droits d'entrée sur les vins et les autres boissons spiritueuses encore reconnus.*

5. *Art. 43, 45 et 47 concernant les droits des Suisses établis* (exercice des droits politiques en matière fédérale, cantonale et communale; liberté d'établissement).

Au contraire, c'est le Tribunal fédéral qui est compétent en ce qui concerne les droits garantis par les art. 44 et 46, sur lesquels nous reviendrons plus loin. Comme le dit le message, „ici le droit public touche au droit privé, en sorte que c'est au Tribunal fédéral à prononcer."[1])

Le message allait même plus loin et ne mentionnait ici que l'art. 43 (droits politiques), d'où la commission du Conseil des Etats concluait que le Tribunal fédéral serait compétent pour connaître non seulement des recours visant les art. 46 et 48, mais aussi de ceux concernant l'art. 45 et qu'ainsi il aurait à s'occuper de tous les recours qui se rapportent au refus ou au retrait d'établissement.[2]) Les chambres n'admirent pas ce système et réservèrent au contraire aux autorités politiques tout ce qui concerne l'établissement, à l'exception des art. 46 et 48.

La jurisprudence du Tribunal fédéral est conforme à ce qui vient d'être dit. Voir arrêts Bernasconi, I, 261; Mühlemann et consorts, IV, 202; Curti, VII, 471. Dans son arrêt rendu le 1er février 1875 sur le recours von Menteln et consorts (I, 269), le Tribunal fédéral, d'accord du reste avec le Conseil fédéral, s'est cependant estimé compétent, non

[1]) *Feuille fédérale* de 1874, I, 1007.

[2]) Ibid., 1159.

pour appliquer ou interpréter l'art. 43, mais pour connaître de la question de savoir si, à l'époque de la décision frappée de recours, cet article était déjà entré en vigueur par le seul fait de l'acceptation de la constitution fédérale. L'arrêt pose d'ailleurs en principe que la notion des contestations administratives ne doit pas être étendue.

6. Art. 49, 50 et 51, concernant la liberté de conscience et de croyance et le libre exercice des cultes etc. Restent néanmoins dans la compétence du Tribunal fédéral: les contestations relatives aux impôts (art. 49, alinéa 6) et les contestations de droit privé auxquelles donne lieu la création de communautés religieuses nouvelles ou une scission de communautés religieuses existantes (art. 50, alinéa 3).

Cette disposition a donné lieu à de longues discussions. Dans son message, le Conseil fédéral proposait de laisser au Tribunal fédéral le soin de faire respecter et d'interpréter les garanties données aux citoyens par les art. 49 et 50 de la constitution, articles dits *confessionnels*. Le Tribunal fédéral eût ainsi été le gardien de la liberté de conscience et de croyance et le protecteur du libre exercice des cultes dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Le Conseil fédéral justifiait ces propositions en disant qu'il „s'agit ici de droits individuels, que ceux qui se prétendent lésés pourront mieux défendre devant un corps judiciaire que devant une autorité politique.“ Toutefois, le Conseil fédéral proposait une légère restriction à la compétence du Tribunal fédéral, savoir de réserver aux autorités politiques les contestations de droit *public* auxquelles la création ou la scission de communautés religieuses peuvent donner lieu, les contestations de droit *privé* rentrant au contraire dans la compétence du Tribunal fédéral.[1])

La commission du Conseil des Etats se divisa sur la question, la minorité déclarant adhérer aux propositions du Conseil fédéral, tandis que la majorité proposait de maintenir les art. 49 et 50 dans la compétence du Conseil fédéral et

[1]) *Feuille fédérale* de 1874, I, 1007.

de l'Assemblée fédérale, à l'exception de l'art. 49, alinéa 6 (impôts pour frais de culte) et de l'art. 50, alinéa 3, en ce sens cependant que le Tribunal fédéral ne serait compétent que lorsqu'il s'agirait de contestations de droit privé. A l'appui de ces propositions, la majorité disait que soumettre les questions confessionnelles au Tribunal fédéral serait rejeter cette autorité dans le courant de la politique, aux entraînements de laquelle on voulait précisément le soustraire; d'autre part, elle reprochait au projet du Conseil fédéral de mettre le Tribunal fédéral dans le cas de décider si les mesures prises par un gouvernement dans l'intérêt du maintien de l'ordre public ou de la paix confessionnelle sont justifiables ou non, décision qui certainement ne rentre pas dans le cercle d'affaires d'un tribunal, puisqu'il n'existe aucun élément juridique qui puisse décider de la cause.[1])

Ces arguments l'emportèrent au sein des chambres, qui adoptèrent les propositions de la commission du Conseil des Etats, en ajoutant seulement à la mention des articles laissés dans la compétence des autorités politiques l'art. 51 (interdiction de l'ordre des jésuites et des sociétés qui lui sont affiliées.[2])

Conformément à ce qui précède, le Tribunal fédéral s'est déclaré incompétent pour connaître de recours ayant trait à la police du dimanche, ou à l'interdiction du port de tout costume ecclésiastique sur la voie publique, pour autant que ces recours visaient l'art. 49 de la constitution. Voir arrêts Buochs, 20 août 1875, I, 287; Dunoyer, 20 novembre 1875, I, 278.

7. *Art. 53, concernant l'état civil et le droit de disposer des lieux de sépulture, dans la mesure où la loi déférera au Conseil fédéral la compétence sur ces matières.*

En ce qui concerne l'état civil, la loi du 24 décembre 1874 (art. 12) a donné au Conseil fédéral le droit d'intervenir

---

[1]) *Feuille fédérale* de 1874, I, 1159 et suiv.

[2]) Dans son *Droit public* (II, p. 132) Dubs critique vivement la décision qui a soustrait les questions confessionnelles à la connaissance du Tribunal fédéral.

en cas d'irrégularités ou d'abus et d'ordonner aux frais des cantons telles mesures qu'il juge nécessaire.

Quant aux lieux de sépulture, les chambres ont décidé, par arrêté du 16 juin 1875, qu'il n'y avait pas lieu pour le moment d'élaborer une loi fédérale sur les inhumations, le Conseil fédéral étant invité à surveiller l'observation de l'art. 53 de la constitution. De son côté, le Tribunal fédéral s'est estimé incompétent pour connaître d'un recours des citoyens réformés d'Ueberstorf contre une décision autorisant l'ouverture d'un nouveau cimetière dans cette commune. Voir arrêt du 16 novembre 1878, IV, 572.

Outre les objets qui précèdent, l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale soumet encore les suivants à la décision soit du Conseil fédéral, soit de l'Assemblée fédérale:

8. *Les recours concernant l'application des lois fédérales prévues aux art. 25, 33, 34, 39, 40 et 69 de la Constitution fédérale.*

On a voulu, par cette disposition, laisser au Conseil fédéral la haute surveillance sur l'exécution de certaines lois de police. Voici celles de ces lois promulguées jusqu'ici:

a) Loi fédérale du 17 septembre 1875 sur la chasse et la protection des oiseaux. Le Tribunal fédéral ne peut donc se nantir de recours dirigés contre l'application de cette loi; voir arrêt Bell et Nigg, 21 juillet 1882, VIII, 415. Il a été jugé, d'autre part, que cette loi ne peut non plus donner lieu à un recours à la Cour de Cassation fédérale en vertu de l'art. 55 de la loi sur l'organisation judiciaire; arrêt Messerli et consorts, 25 janvier 1879, V, 41.

b) Loi fédérale sur la pêche, du 18 septembre 1875.

c) Loi fédérale concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse, du 19 décembre 1877. Voir à ce sujet l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 7 décembre 1878 sur le recours Abbt, IV, 571, n° 1.

d) Loi fédérale concernant le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877.

e) Loi fédérale concernant les opérations des agences d'émigration, du 24 décembre 1880. Voir arrêt Kunz, du 18 novembre 1882, VIII, 694.

f) Loi fédérale concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance, du 25 juin 1885.

g) Loi fédérale sur l'émission et le remboursement des billets de banque, du 8 mars 1881.

h) Loi fédérale sur les poids et mesures, du 3 juillet 1875.

i) Loi fédérale sur les mesures à prendre contre les épizooties, du 8 février 1872. Voir à ce sujet l'arrêt du Tribunal fédéral dans la cause veuve Schaffner c. Bâle-Ville, du 31 août 1878, IV, 464.

Dans son projet, le Conseil fédéral parlait aussi de la loi fédérale prévue à l'art. 24 de la constitution (police des endiguements et des forêts dans les régions élevées).[1]) Mais la commission du Conseil des Etats fit observer que dans cet article il n'était pas question de la promulgation d'une loi fédérale et proposa en conséquence de biffer la citation de l'art. 24, ce qui fut admis.[2]) En fait cependant, l'Assemblée fédérale a adopté le 24 mars 1876 une loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts dans les régions élevées et le 22 juin 1877 une loi fédérale concernant la police des eaux dans les régions élevées. La seconde de ces lois renferme à son art. 12 une disposition portant que le Tribunal fédéral prononce lorsqu'il s'agit de la répartition des frais des travaux entre les cantons intéressés. Pour le surplus, c'est le Conseil fédéral qui est chargé de l'exécution des deux lois prémentionnées, et les contestations auxquelles elles peuvent donner lieu rentrent dans la compétence de cette autorité et non dans celle du Tribunal fédéral. Voir arrêt Redeten, 19 avril 1877, III, 261, n° 8.

9. Les recours contre la validité d'élections et de votations cantonales.

Bien qu'il s'agisse ici de l'application des constitutions cantonales, le message du Conseil fédéral pensait devoir

[1]) *Feuille fédérale* de 1874, I, 1024.

[2]) Ibid., 1160.

sortir cet objet de la compétence du Tribunal fédéral, par le motif que les recours ayant trait à des élections ou votations cantonales „ont un caractère éminemment politique et que nos idées suisses ne s'accommoderaient pas très facilement de la pensée que la nomination d'un gouvernement ou un plébiscite cantonal peuvent être cassés pour vice de forme par un tribunal.“[1])

Au sujet de cette disposition, un arrêt intéressant a été rendu par le Tribunal fédéral le 25 octobre 1875 dans la cause Uehlinger et consorts (I, 343). Les recourants se plaignaient de ce que les projets de revision constitutionnelle sur lesquels le peuple schaffhousois avait été appelé à se prononcer en 1873, 1874 et 1875 avaient été déclarés rejetés par l'Assemblée constituante, attendu qu'ils n'avaient pas été acceptés par la majorité des électeurs *présents dans le canton.* Les recourants voyaient dans ces décisions une violation de la constitution cantonale. Bien qu'il s'agît d'une votation cantonale, le Tribunal fédéral, d'accord avec le Conseil fédéral, ne s'en estima pas moins compétent, par les motifs suivants:

„ . . . . 2. En l'espèce, la validité des votations qui ont eu lieu sur les projets constitutionnels n'est pas contestée et les recourants prétendent simplement que le résultat de ces votations a été interprété d'une manière inconstitutionnelle. D'après le texte de l'art. 59, alinea 2, chiffre 9 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, il ne s'agit donc point d'un recours rentrant dans la compétence du Conseil fédéral.

„3. Il y a d'autant moins lieu d'interpréter cette disposition dans un sens plus étendu que son texte même que, d'une part, ainsi qu'on l'a déjà dit, la compétence du Tribunal fédéral forme la règle et celle du Conseil fédéral l'exception toutes les fois qu'il s'agit de la garantie de droits constitutionnels; et que, d'autre part, le législateur n'a entendu réserver au Conseil fédéral que les contestations d'une nature principalement politique ou administrative. Or, si l'on

[1]) *Feuille fédérale* de 1874, I, 1008.

doit ranger dans cette dernière catégorie les contestations qui tendent à la cassation d'une élection ou d'une votation parce qu'il n'aurait pas été procédé conformément à la loi, ou encore parce que l'élu ne serait pas éligible, etc., on ne peut au contraire y ranger des contestations relatives à l'application de dispositions constitutionnelles à un résultat électoral reconnu régulier."

En ce qui concerne les décisions relatives au *droit de vote* des citoyens établis ou en séjour, le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral ont été d'accord pour admettre qu'elles sont de la compétence des autorités politiques. Voir le cas Nessi relaté dans le rapport de gestion du Département fédéral de Justice et Police pour 1875, *Feuille fédérale* de 1876, II, p. 307. En effet, il s'agit ici de l'application de l'art. 43 de la Constitution fédérale, réservé aux autorités administratives.

10. Les contestations provenant des dispositions des traités avec l'étranger concernant le commerce et les péages, les patentes, l'établissement, l'affranchissement de la taxe militaire et la libre circulation.

Le message du Conseil fédéral ne parlait pas ici de *libre circulation* (Freizügigkeit), mais de *droit d'aubaine et traite foraine.*

D'une manière générale, les recours visant la violation d'un traité avec l'étranger sont du ressort du Tribunal fédéral; mais on a cru devoir réserver au Conseil fédéral un certain nombre de cas. Le message justifie cette disposition dans les termes suivants: „Comme il s'agira souvent ici de prévenir ou d'aplanir des difficultés avec l'étranger et que, par conséquent, il faudra faire entrer en ligne de compte des considérations politiques, il nous a paru prudent de tracer ici à la compétence du Tribunal fédéral des limites plus restreintes que dans le domaine des questions intercantonales."[1])

C'est ainsi que le Tribunal fédéral s'est déclaré incompétent dans une cause où il s'agissait des droits d'une Au-

---

[1]) *Feuille fédérale* de 1874, I, 1009.

trichienne établie dans les Grisons, relativement à la jouissance d'un pâturage communal. Voir arrêt Ender, 2 novembre 1877, III, 651.

En revanche, le Tribunal fédéral est compétent toutes les fois que le recours allègue la violation d'un traité international en ce qui concerne des dispositions ayant un autre objet que ceux énumérés au § 10 ci-dessus. Voir arrêts Farina, 11 février 1876, II, 115; Kiesow, 3 décembre 1881, VII, 774.

Conformément aux art. 102 § 2 et 85 § 12 de la Constitution fédérale, toutes les contestations administratives énumérées ci-dessus doivent être portées en première ligne devant le Conseil fédéral. Les décisions de cette autorité peuvent faire l'objet d'un recours à l'Assemblée fédérale. L'arrêté fédéral du 21 août 1878, concernant l'organisation et le mode de procéder du Conseil féderal, règle la répartition des affaires entre les divers départements fédéraux. A teneur de l'art. 25, chiffre 7, c'est le *Département de Justice et Police* qui est chargé des mesures concernant le maintien des droits constitutionnels du peuple et des citoyens, ainsi que des autorités; en particulier de l'examen des contestations administratives concernant:

a) la liberté de commerce et d'industrie (art. 31 et 39 de la Constitution fédérale);

b) les maisons de jeu et les loteries (art. 36);

c) les droits des Suisses établis et en séjour (art. 43, 45 et 47);

d) les élections et votations fédérales;

e) la validité d'élections et votations cantonales;

f) la liberté de croyance et de conscience, ainsi que le libre exercice des cultes (art. 49, 50 et 51);

g) le droit de disposer des lieux de sépulture (art. 53);

h) les contestations provenant des dispositions des traités avec l'étranger concernant l'établissement, l'affranchissement de la taxe militaire et la libre circulation;

i) le droit d'association et la liberté de la presse.

Le *Département de l'Intérieur* connaît de ce qui concerne l'instruction, l'exercice des professions libérales, et la police des eaux dans les régions élevées (art. 24, §§ 5, 7 et 14); le *Département du Commerce et de l'Agriculture* de ce qui concerne les poids et mesures, l'exécution de la loi sur les fabriques, les questions d'assurances, la police des épizooties, la police des forêts dans les régions élevées, la chasse et la pêche, enfin la surveillance des agences d'émigration (art. 28, chiffres 4, 6, 8, 10, 12, 13 et 14). Enfin, le *Département des Finances et des Péages* est chargé de l'exécution des dispositions législatives sur l'émission et la circulation des billets de banque, ainsi que de la surveillance sur la perception des droits de consommation encore autorisés dans les cantons (art. 27, *a* § 6 et *b* § 3).

En ce qui concerne la procédure suivie par le Conseil fédéral dans l'examen des recours qui lui sont adressés, nous renvoyons aux rapports de gestion annuels du Département fédéral de Justice et Police (voir notamment *Feuille fédérale*, 1876, II, 306; 1881, II, 556; 1884, II, 632; 1885, 460).[1])

B. Des recours rentrant dans la compétence du Tribunal fédéral.

En adoptant la proposition Dubs lors des débats constitutionnels de 1872, les chambres fédérales avaient déjà consacré le principe qu'en matière de recours de droit public la compétence du Tribunal fédéral est la règle, celle des autorités politiques l'exception. L'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale n'a fait que développer ce principe en énumérant comme des exceptions, à son second alinéa, les contestations qui, vu leur caractère administratif, rentrent dans la compétence du Conseil fédéral. Il en résulte que toutes les contestations de droit public qui ne rentrent pas dans le cadre de celles énumérées au chapitre précédent

---

[1]) Pour la jurisprudence du Conseil fédéral avant 1874, voir Ullmer, *Le droit public suisse*, l'ouvrage déjà cité de Blumer, première édition, et celui de S. Kaiser, *Schweizerisches Staatsrecht*.

sont de la compétence du Tribunal fédéral, lequel doit s'en nantir si le recours est de la nature de ceux prévus à l'art. 59 précité et si d'ailleurs il satisfait aux conditions exigées par le premier alinéa de cet article, savoir:

1° que le recours soit présenté par un particulier ou par une corporation;

2° qu'il allègue:

a) ou une violation des droits garantis aux particuliers ou aux corporations soit par la Constitution, soit par la législation fédérales, soit par la constitution de leurs cantons;

b) ou, encore, la violation de conventions et de concordats intercantonaux, ou de traités avec l'étranger;

3° que le recours soit dirigé contre la décision d'une autorité cantonale;

4° qu'il soit déposé dans les soixante jours dès celui où la décision incriminée a été communiquée à l'intéressé.

Nous reviendrons plus loin en détail sur les diverses conditions du recours. En ce qui concerne la compétence du Tribunal fédéral, le point de vue exposé ci-dessus est aussi celui consacré par la jurisprudence de cette autorité, qui est entrée en matière toutes les fois qu'il s'agissait de recours de droit public présentés conformément à l'art 59 de la loi sur l'organisation judiciaire et ne rentrant pas au nombre des contestations administratives énumérées dans la seconde partie de cet article. C'est ainsi qu'un arrêt rendu le 1er février 1875 sur le recours von Menteln et consorts (I, 269) pose en principe, d'accord avec le Conseil fédéral, que la catégorie des contestations administratives ne peut être étendue au moyen d'une interprétation extensive. Dans un autre arrêt, rendu le 5 février 1875 dans une cause divisant les cantons de Berne et de Neuchâtel (I, 300), le Tribunal fédéral s'exprime de même:

„La compétence du Tribunal fédéral forme la règle, vis-à-vis de laquelle on doit considérer comme des exceptions les cas de contestations administratives réservées au Conseil fédéral; la loi sur l'organisation judiciaire fédérale a évi-

demment voulu les énumérer d'une manière complète à son art. 59."

Dans le même sens, voir aussi les arrêts Tannaz, 10 mars 1876, II, 29, et Vaud c. Genève, 17 mai 1879, V, 190, n° 3.

Ce principe admis, on voit qu'il n'est guère possible de faire une énumération complète des matières à propos desquelles un recours de droit public peut être porté au Tribunal fédéral. Nous essaierons cependant d'en indiquer les principales, au moins en ce qui concerne le droit fédéral.

1. Des recours visant une violation de la Constitution fédérale.

Le Tribunal fédéral est compétent pour connaître des recours visant la violation de droits garantis par les articles suivants de la Constitution fédérale:

a) Art. 4. Egalité des Suisses devant la loi et abolition des privilèges.

b) Art. 5. Garantie de la liberté et des droits du peuple, des droits constitutionnels des citoyens en général, ainsi que des droits et des attributions que le peuple a conférés aux autorités.

C'est en vertu des art. 4 et 5 ci-dessus que le Tribunal fédéral s'est constamment estimé compétent pour connaître des recours visant un *déni de justice*[1]).

c) Art. 36. Garantie de l'inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes. A notre connaissance, un cas de ce genre ne s'est pas présenté jusqu'ici.

d) Art. 44, alinéa 1. Interdiction pour les cantons de renvoyer de leur territoire un de leurs ressortissants, ou de le priver du droit d'origine ou de cité.

En vertu de cette disposition, le Tribunal fédéral a prononcé que la peine du bannissement, qui existait avant 1874 dans les codes pénaux cantonaux, est contraire à la constitution fédérale. Voir arrêts Gutmann, 26 février 1875, I, 75, et Bernasconi, 5 novembre 1875, I, 261.

---

[1]) Voir, en ce qui concerne le déni de justice, l'étude que nous avons publiée dans le *Journal des tribunaux*, 1884, p. 465 et suiv.

e) Art. 46. Rapports de droit civil des personnes établies en Suisse, et interdiction de la double imposition.

En ce qui concerne le premier de ces objets, le Tribunal fédéral a admis dans de nombreux arrêts que le principe territorial, consacré par l'art. 46 de la Constitution fédérale, ne pourra entrer en vigueur que lorsque la loi prévue par cette disposition aura été adoptée. Voir *Rec. off.* I, 74, n°s 4 et suiv.; 196, n° 1; V, 7, n° 1.

En matière de double imposition, le Tribunal fédéral s'est toujours estimé fondé à intervenir, bien que la loi fédérale ne fût pas encore adoptée, et il a suivi à cet égard la jurisprudence antérieure des autorités fédérales.[1])

f) Art. 49, alinéa 6. Impôts pour frais de culte.

Le Tribunal fédéral a admis que cet article garantit un droit aux citoyens, mais qu'il ne confère nullement aux communautés un droit de prélever des impôts sur leurs adhérents. Voir arrêt Paroisse réformée de Lucerne, 1er octobre 1880, VI, 490.[2])

g) Art. 50, alinéa 3. A teneur du chiffre 6 de l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, le Tribunal fédéral est compétent pour connaître des contestations de *droit privé* auxquelles donne lieu la création de communautés religieuses nouvelles ou la scission de communautés religieuses existantes. Bien qu'il s'agisse ici de questions de droit privé, la contestation n'en doit pas moins être portée devant le Tribunal fédéral sous forme d'un *recours de droit public* et non sous celle d'une contestation civile; en effet, il s'agit toujours d'une décision d'une autorité cantonale contre laquelle le recours est exercé. Voir arrêts Wegenstetten-Hellikon, 31 décembre 1881, VII, 651; Bondo, 27 octobre 1883, IX, 417.

---

[1]) Voir sur ce point les mémoires couronnés par la Société suisse des juristes et le message du Conseil fédéral du 6 mars 1885, *Feuille fédérale*, 1885, I, p. 475.

[2]) Les arrêts du Tribunal fédéral sur la matière ont été résumés dans le travail de M. le Dr. de Reding-Biberegg, couronné par la Société suisse des juristes.

h) Art. 54, garantissant le droit au mariage, la reconnaissance des mariages conclus dans un canton ou à l'étranger conformément à la législation qui y est en vigueur; le principe que la femme acquiert par le mariage le droit de cité et de bourgeoisie de son mari; la légitimation des enfants par le mariage subséquent de leurs parents; enfin, l'interdiction de percevoir aucune finance d'admission ni aucune taxe semblable de l'un ou de l'autre époux.

i) Art. 55. Liberté de la presse. Bien que les mesures nécessaires à la répression des abus soient réservées aux lois cantonales, lesquelles sont d'ailleurs soumises à l'approbation du Conseil fédéral, le Tribunal fédéral a admis qu'il est de son droit et en même temps de son devoir d'examiner „si les jugements cantonaux dont est recours ont été rendus en conformité des lois cantonales destinées à réprimer les abus commis par la voie de la presse, et d'annuler, cas échéant, les dits jugements, si, par une fausse application de la loi, il a été porté atteinte à la garantie inscrite dans la constitution". Voir arrêt Bertrand, 22 octobre 1880, VI, 506 et les divers arrêts antérieurs qui y sont cités sous n° 1.

k) Art. 56. Droit d'association. Dans son arrêt du 24 septembre 1881, relatif à l'affaire du congrès socialiste de Zurich (VII, 512, n° 2), le Tribunal fédéral a admis qu'à cet égard il est loisible aux cantons d'étendre la garantie résultant de la constitution fédérale, laquelle ne constitue ainsi qu'un minimum de protection du droit d'association.

l) Art. 57. Droit de pétition.

m) Art. 58. Garantie du juge naturel et abolition de la juridiction ecclésiastique.

n) Art. 59. For du domicile et abolition de la contrainte par corps.[1])

o) Art. 60. Obligation pour les cantons de traiter les citoyens des autres Etats confédérés comme ceux de leur

[1]) Voir, en ce qui concerne la jurisprudence du Tribunal fédéral relativement à l'art. 59, le mémoire de M. Ernest Roguin, couronné par la Société suisse des juristes.

Etat en matière de législation et pour tout ce qui concerne les voies juridiques.

p) Art. 61, d'après lequel les jugements civils définitifs rendus dans un canton sont exécutoires dans toute la Suisse.

q) Art. 62. Abolition de la traite foraine dans l'intérieur de la Suisse, ainsi que du droit de retrait des citoyens d'un canton contre ceux d'Etats confédérés.

r) Art. 65. Abolition de la peine de mort en matière politique et interdiction des peines corporelles (votation populaire du 18 mai 1879).

s) Art. 110 et suivants, déterminant les compétences du Tribunal fédéral. Ainsi, dans son arrêt du 17 octobre 1879 relatif à l'affaire de Stabio, le Tribunal fédéral a admis que l'art. 112 de la Constitution fédérale confère aux personnes accusées d'un des délits énumérés dans cet article le droit d'être jugées par les assises fédérales et que, dès lors, elles peuvent recourir au Tribunal fédéral si elles estiment que leur renvoi devant les autorités cantonales implique une violation de ce droit (V, 475).

Des décisions analogues sont intervenues dans le cas où, contrairement aux art. 110 § 4 de la Constitution fédérale et 27 § 4 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, des tribunaux cantonaux persistaient à vouloir juger un différend existant entre un canton et un particulier, sur une valeur supérieure à 3000 fr., bien que ce particulier eût requis que la cause fût portée devant le Tribunal fédéral. Voir arrêts Bonvin c. Valais, 29 mars 1878, IV, 60; Bâle c. Kaltenmeyer, 29 janvier 1881, VII, 29; comp. aussi arrêt Malters, 6 avril 1883, IX, 152.

t) Art. 2 des dispositions transitoires, relatif à l'abrogation des lois cantonales contraires à la constitution fédérale.

2. *Des recours visant la violation de droits garantis par la législation fédérale.*

L'art. 113 § 3 de la Constitution fédérale ne parle pas de réclamations pour violation de droits garantis par la *législation* fédérale. Ainsi qu'on l'a déjà vu plus haut, l'exten-

sion de la compétence du Tribunal fédéral à ces cas est le fait du législateur, qui était d'autant plus autorisé à interpréter la constitution dans ce sens, que l'art. 114 de celle-ci lui permet expressément de placer dans la compétence du Tribunal fédéral encore d'autres affaires que celles mentionnées aux art. 110, 112 et 113.

Toutefois, il y a lieu de relever ici une différence entre le texte français et le texte allemand de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale. Tandis que le premier parle simplement, sous lettre *a* de l'art. 59, de la violation des droits garantis soit par la constitution *soit par la législation fédérales*, le second parle des droits garantis par la constitution fédérale ou *par les lois fédérales promulguées en exécution de celle-ci* (durch die Bundesverfassung und die in Ausführung derselben erlassenen Bundesgesetze). Cette divergence de rédaction ne correspond point cependant à une hésitation du législateur; l'intention de la loi, telle qu'elle résulte entre autres du message du Conseil fédéral, est de ne pas restreindre le droit de recours à la violation de droits individuels garantis ou par la Constitution fédérale elle-même, ou par les lois fédérales rendues en exécution directe de certains principes constitutionnels, mais de l'étendre à tous les cas où il est porté atteinte aux droits d'un citoyen par la violation d'un principe du droit fédéral. C'est ce que le Tribunal fédéral a expressément et explicitement admis dans son arrêt rendu le 26 octobre 1883 dans la cause Schärer & Cie (IX, 468 et suiv.). Toutes les fois que la législation fédérale garantit un droit, l'atteinte à ce droit peut donner lieu à un recours de droit public au Tribunal fédéral, à moins qu'il ne s'agisse d'une des contestations administratives expressément réservées aux autorités politiques.

Toutefois, le droit de recours au Tribunal fédéral pour violation de lois fédérales a certaines limites que nous devons examiner. Nous ne parlons ici, du reste, que des restrictions ayant trait au fond même du droit de recours, réservant pour plus loin ce qui en concerne la forme.

Tout d'abord, il résulte du texte même de la loi que le

Tribunal fédéral ne peut casser une décision cantonale pour violation d'une loi fédérale que si elle a porté atteinte à un droit qu'elle *garantit* au recourant. Que faut-il entendre par cette expression? Le Tribunal fédéral a estimé qu'elle doit être prise dans son sens large; le droit de recours n'est pas restreint aux cas où il s'agit de droits individuels proprement dits, garantis par la Constitution fédérale, mais il existe toutes les fois qu'il a été porté atteinte aux droits d'un citoyen par la violation d'un principe du droit fédéral. Voir arrêt Schärer & Cie, 26 octobre 1883, IX, 474, no 4. En revanche, la violation de dispositions légales qui ne confèrent aucun droit aux citoyens ne doit pas servir de prétexte à ceux-ci pour recourir; pour que le Tribunal fédéral puisse leur faire rendre justice, il faut qu'ils aient été effectivement et directement lésés par la décision d'une autorité cantonale.

Quelques exemples tirés de la jurisprudence du Tribunal fédéral suffiront, croyons-nous, à éclaircir ce point.

Le Conseil d'Etat de Soleure ayant refusé de demander l'extradition d'une personne domiciliée à Genève, contre laquelle une plainte pour faux serment avait été portée, le plaignant recourut au Tribunal fédéral, estimant que cette décision impliquait une violation à son préjudice de la loi fédérale du 24 juillet 1852 sur l'extradition de malfaiteurs ou d'accusés. Par arrêt du 22 mars 1880 (VI, 78) le Tribunal fédéral a écarté le recours en se fondant entre autres sur ce que la loi prémentionnée confère bien un droit individuel à celui dont l'extradition est demandée, en ce sens qu'il peut exiger que les formes légales soient observées à son égard, mais qu'elle ne donne pas à tout plaignant le droit d'exiger qu'une extradition soit requise. Voir aussi dans le même sens l'arrêt Schuler-Müller, 4 mai 1883, IX, 158.

La Compagnie du Jura-Berne-Lucerne a recouru au Tribunal fédéral contre la décision d'un juge d'instruction cantonal refusant de suivre à une plainte relative à des actes de nature à menacer la sûreté de la ligne. Tout en reconnaissant qu'il y avait eu en l'espèce violation de l'art. 74 du Code pénal fédéral (l'arrêt dit à tort 75), d'après lequel

le cas aurait dû être soumis à la décision du Conseil fédéral, le Tribunal fédéral a néanmoins écarté le recours par le motif qu'il ne s'agissait pas de la violation d'un droit individuel garanti à la compagnie recourante (9 juin 1875, I, 289).

Dans un autre cas, une personne avait recouru au Tribunal fédéral contre un jugement pénal la condamnant à une amende en vertu de la loi fédérale du 18 février 1878 sur la police des chemins de fer, pour avoir refusé de payer une finance de déclassement. Le recourant estimait que ce refus était légitime, attendu que, le train ne renfermant pas de compartiment de non-fumeurs pour troisième classe, contrairement au règlement de transport fédéral du 9 juin 1878, il pouvait passer dans une voiture analogue de seconde classe. Le Tribunal fédéral a écarté le recours, en se fondant sur ce que „le droit d'occuper une place dans un compartiment de non-fumeurs n'est pas au nombre de ceux garantis par la constitution ou par une loi fédérale". Voir arrêt Clémence, 10 novembre 1882, VIII, 730.

La restriction au droit de recours que nous venons d'indiquer — et qui touche d'ailleurs à la question de vocation sur laquelle nous reviendrons plus loin, — n'est pas la seule. Par sa nature même, la voie du recours de droit public au Tribunal fédéral ne doit être suivie, s'il s'agit de l'application de lois fédérales, que lorsqu'il n'existe pas, en faveur de la personne qui s'estime lésée par une décision cantonale, d'autre moyen de porter la cause devant le Tribunal fédéral. Or la loi sur l'organisation judiciaire fédérale a prévu plusieurs de ces moyens. A teneur de l'art. 29, il y a recours au Tribunal fédéral dans toutes les causes où il s'agit de l'application de lois fédérales de droit civil par les tribunaux cantonaux, lorsque l'objet du litige est d'une valeur d'au moins 3000 fr. ou non susceptible d'estimation. Ainsi, tous les jugements en divorce peuvent, grâce à cette disposition, être portés devant le Tribunal fédéral; de même tous les jugements civils où il s'agit de l'application du Code fédéral des obligations, des lois sur la responsabilité des chemins de fer, sur celle des

fabricants, sur les transports par chemin de fer, les marques de fabrique, la propriété littéraire, etc. D'autre part, l'art. 55 statue que la Cour de cassation fédérale connaît des recours contre les jugements de tribunaux cantonaux qui portent sur les transgressions des lois fiscales fédérales, conformément à la loi fédérale du 30 juin 1849.

Une voie de droit spéciale étant ainsi ouverte aux parties en ce qui concerne l'application des lois civiles et des lois fiscales fédérales, peuvent-elles, concurremment à ce moyen, présenter encore leurs réclamations sous la forme d'un recours de droit public fondé sur la violation des dites lois fédérales? Telle n'a certainement pas été l'intention du législateur. Le recours prévu à l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale est et doit rester un recours de *droit public;* il est accordé aux parties qui ont à se plaindre de la violation de certains droits garantis par le droit *public* de la Confédération, mais on ne doit pas pouvoir en abuser de façon à nantir le Tribunal fédéral de l'interprétation et de l'application de toutes les dispositions quelconques contenues dans les lois fédérales.

Cette manière de voir est celle que le Tribunal fédéral a consacrée et explicitement développée dans l'arrêt qu'il a rendu le 26 octobre 1883 dans la cause Schärer & Cie.

„Si le recours de droit public au Tribunal fédéral, lit-on sous n° 5 de cet arrêt (IX, 476), est recevable toutes les fois que la décision d'une autorité cantonale viole au détriment d'un citoyen un principe du droit fédéral, spécialement un principe consacré par une loi fédérale, en revanche, il va de soi qu'il faut en excepter soit les cas où il s'agit d'une contestation administrative rentrant dans la compétence des autorités politiques de la Confédération, soit encore ceux où le droit fédéral a exclu expressément ou tacitement le recours de droit public. Cette dernière hypothèse se présente dans le cas où le Tribunal fédéral peut être nanti de la violation de lois fédérales par une voie de droit spéciale, ainsi que dans ceux où la loi fédérale a réservé à la connaissance exclusive des autorités cantonales l'application de certaines dispositions du droit fédéral."

Conformément à ces principes, le Tribunal fédéral avait déjà décidé antérieurement à cet arrêt, dans la cause Baumgartner (IX, 232), qu'on ne peut s'adresser à lui par la voie d'un recours de droit public en alléguant une violation du Code fédéral des obligations. Une décision tout à fait semblable a été rendue le 25 janvier 1884 dans la cause Schwarz et Cie c. Faust & Cie (X, 145). Voici ce qu'on lit dans cet arrêt:

„*En ce qui concerne l'application du droit privé* fédéral en matière de procédure civile et de poursuites (on argumentait en l'espèce de la violation de l'art. 720 C.-O), l'intention du législateur fédéral a évidemment été de ne constituer le Tribunal fédéral en instance supérieure qu'à l'égard des jugements au fond rendus par les tribunaux cantonaux dans les litiges dont la valeur excède 3000 fr.; mais non d'étendre sa compétence à des jugements au fond portant sur une valeur moindre, non plus qu'à des décisions judiciaires ou civiles relatives à des questions de poursuite ou à des matières analogues.“ Voir aussi arrêt Wettli, 11 septembre 1885, XI, 260.

Les arrêts que nous venons de citer résolvent la question de savoir si une loi fédérale peut donner lieu ou non à un recours de droit public au Tribunal fédéral par la distinction suivante: le recours est recevable toutes les fois que la loi ne l'a pas exclu tacitement ou expressément, soit qu'elle ait entendu laisser le cas dans la compétence exclusive des autorités cantonales, soit qu'elle ait ouvert aux parties une autre voie de droit; au contraire, dans ces deux dernières hypothèses, le recours est irrecevable. Il faudra donc rechercher dans chaque cas spécial quelle a été l'intention du législateur et si le recourant a à sa disposition une autre voie de droit que le recours de droit public. Ainsi, en ce qui concerne l'application de la loi de 1874 sur l'état civil et le mariage, le Tribunal fédéral a toujours admis que les jugements en divorce pouvaient lui revenir en vertu de l'art. 29 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale; mais, d'autre part, il s'est aussi appuyé sur l'art. 59 de cette loi pour se nantir, comme cour de droit public, de recours alléguant une violation de l'art. 43 de la loi sur l'état civil (for de l'action en

divorce), ou encore des art. 45 et 46 (droit de requérir le divorce), ou enfin de l'art. 48 (interdiction de contracter un nouveau mariage pendant un certain délai). Voir arrêts Graf, 30 novembre 1878, IV, 548; Glaus, 21 mars 1879, V, 38; Geneux, 9 décembre 1882, VIII, 733; Kuriger, 4 mai 1883, IX, 162; Schirmer, 20 octobre 1883, IX, 455; Zellweger, 10 novembre 1883, IX, 458; Dupont, 29 novembre 1884, X, 474. Dans le cas Graf, le Tribunal fédéral s'est même nanti alors que le jugement au fond prononçant le divorce n'avait pas été frappé de recours.

En résumé, on peut conclure sur ce point en disant que le droit de nantir le Tribunal fédéral d'un recours de droit public pour violation d'une loi fédérale n'est point absolu. Pour qu'un tel recours soit admissible au point de vue des compétences attribuées au Tribunal fédéral comme cour de droit public, il faut tout d'abord qu'il vise la violation d'un droit *garanti* au recourant par le droit fédéral, et, en outre, que la législation fédérale n'ait pas entendu exclure la possibilité d'un tel recours, soit en laissant le cas dans la compétence exclusive des autorités cantonales, soit en ouvrant aux intéressés une autre voie de droit.

Mais il va sans dire que, sous réserve des contestations administratives, le recours devra toujours être examiné par le Tribunal fédéral, si le recourant allègue que la fausse application d'une loi fédérale a porté atteinte aux droits qui lui sont garantis par la *constitution*, par exemple que le principe de l'égalité devant la loi a été violé à son préjudice, ou qu'il a été l'objet d'un déni de justice. Ici, le véritable grief du recourant est la violation de la constitution et non celle de la législation fédérale.

On voit par ce qui précède qu'il n'est guère possible de faire une énumération complète des lois fédérales dont la violation peut fonder un recours de droit public au Tribunal fédéral. Toutefois nous essaierons d'indiquer au moins ici celles des lois fédérales qui en pratique donnent lieu à des recours :

a) Loi sur l'organisation judiciaire fédérale, du 27 juin 1874.

Rendue en exécution des art. 110 et suivants de la Constitution fédérale, cette loi a déterminé les cas où le Tribunal fédéral est compétent. Cette compétence constitue évidemment un droit accordé aux parties; dès lors, si malgré les dispositions de la loi, les autorités cantonales se nantissaient d'un litige appartenant à la connaissance du Tribunal fédéral, celui-ci pourrait les dénantir ensuite de recours et proclamer sa propre compétence. Voir à ce sujet les arrêts mentionnés à la fin du chapitre précédent.

b) Loi fédérale sur l'état civil et le mariage, du 24 décembre 1874.

Cette loi garantit une série de droits dont la violation peut donner lieu à un recours de droit public.

Ainsi le Tribunal fédéral a annulé une décision cantonale qui, contrairement à l'art. 28 de la loi, avait étendu la prohibition qui y est renfermée à un mariage entre grand-oncle et petite nièce. Voir arrêt Tannaz, 10 mars 1876, II, 29.

Ainsi encore il a cassé des décisions cantonales qui avaient refusé à une femme interdite le droit d'ouvrir une action en divorce tant qu'elle ne serait pas représentée par son tuteur, contrairement à l'art. 45, ou qui avaient fait une fausse application de l'art. 48. Voir arrêts Kuriger, 4 mai 1883, IX, 162; Graf, 30 novembre 1878, IV, 548; Schirmer, 20 octobre 1883, IX, 455.

Mais les cas les plus nombreux étaient relatifs à des questions de for, soit à l'art. 43, à teneur duquel les actions en divorce et en nullité de mariage doivent être intentées devant le tribunal du domicile du mari. Voir arrêts Glaus, 21 mars 1879, V, 38; Geneux, 9 décembre 1882, VIII, 733; Dupont, 29 novembre 1884, X, 474. — De même les réclamations visant les divorces d'étrangers (art. 56) pourraient être présentées sous la forme d'un recours de droit public.

Il a d'ailleurs été admis que les prononcés de tribunaux cantonaux relatifs au for des actions en divorce et à la compétence des tribunaux en cette matière ne constituent pas des „jugements au fond“ dans le sens de l'art. 29 de la loi sur l'organisation judiciaire et que, dès lors, le seul recours

recevable contre de tels prononcés est un recours de droit public et non un recours de droit civil. Voir arrêts Kurr, 6 novembre 1880, VI, 541; Pfyffer, 17 juin 1881, VII, 268.

c) Loi fédérale sur la naturalisation suisse et la renonciation à la nationalité suisse, du 3 juillet 1876.

L'art. 6 de cette loi détermine les conditions sous lesquelles un citoyen suisse peut renoncer à sa nationalité ; il lui accorde donc un droit à cette renonciation. Il résulte de là que si l'autorité cantonale conteste la renonciation, le Tribunal fédéral peut être appelé à statuer. D'après l'art. 7 de la loi, il prononce même *directement,* la décision de l'autorité cantonale n'étant pas considérée comme un prononcé contre lequel il y aurait recours, mais comme un simple *préavis.* Voir arrêts Strehler, 8 décembre 1882, VIII, 740; Gothuey, 1er septembre 1877, III, 477; Zielebach, 5 avril 1878, IV, 236; Bruhin, 20 septembre 1879, V, 325; Röllin, 26 avril 1880, VI, 220; Ackermann, 26 mars 1881, VII, 42.

d) Loi fédérale sur la capacité civile, du 22 juin 1881.

L'art. 5 de cette loi fixe les conditions sous lesquelles les lois cantonales peuvent priver une personne de sa capacité civile, soit pour certains actes, soit d'une manière absolue. L'art. 8 interdit toute restriction de la capacité civile des majeurs pour d'autres causes que celles énoncées dans la loi. Cette dernière disposition constitue évidemment la garantie d'un droit individuel, dont la violation peut donner lieu à un recours de droit public au Tribunal fédéral. C'est ce que cette autorité a reconnu à maintes reprises; voir arrêts Weber, 17 février 1883, IX, 53; Trümpi, 21 avril 1883, IX, 170; Schnellmann, 26 octobre 1883, IX, 480.

Il est à remarquer que la loi sur la capacité civile ne détermine pas elle-même les causes entraînant une privation totale ou partielle de la capacité civile des majeurs, mais se borne à fixer les causes pour lesquelles les lois cantonales *peuvent* prononcer une telle privation. A cet égard, la loi doit donc être envisagée comme une loi de droit public et non de droit privé; aussi le Tribunal fédéral a-t-il admis que les jugements cantonaux prononçant une interdiction ne pou-

vaient pas lui revenir par la voie d'un recours exercé conformément à l'art. 29 de la loi sur l'organisation judiciaire, mais qu'ils pouvaient seulement être attaqués par la voie d'un recours de droit public fondé sur ce que l'interdiction aurait été prononcée pour une cause non admise par le droit fédéral. Voir arrêt Bänziger, 14 octobre 1882, VIII, 844.

e) Loi fédérale sur l'extradition de malfaiteurs ou d'accusés, du 24 juillet 1852.[1])

Ainsi que le Tribunal fédéral l'a admis dans son arrêt Mettler, du 12 mai 1877 (III, 245), „cette loi a été promulguée essentiellement dans l'intérêt de l'administration de la justice pénale et a pour but, en première ligne, de déterminer le droit des cantons de requérir d'un autre canton l'extradition de malfaiteurs fugitifs; en d'autres termes, elle a en vue l'obligation des cantons d'accorder l'extradition requise ou, tout au moins, de se charger eux-mêmes de la punition dans certains cas (art. 1er, second alinéa). Or, à ce droit de requérir l'extradition correspondent aussi certains devoirs; le principal d'entre eux est que le canton qui entend punir une personne séjournant dans un autre canton ou lui faire subir une peine déjà prononcée contre elle, doit adresser à ce canton une demande d'extradition, à moins que l'intéressé ne consente volontairement à être livré (art. 8 et 9 de la loi).“

Conformément à ces principes, le Tribunal fédéral a admis que, lorsque le lieu du séjour du prévenu est connu, „il n'est point loisible au canton du délit de procéder par contumace contre le prévenu, sauf à attendre, pour exécuter son jugement, que le condamné soit rentré sur son territoire“. En effet, s'il procédait de cette manière, le canton du délit éluderait les garanties que la loi accorde au prévenu, puisque, le cas échéant, le canton où le prévenu réside pourrait refuser son extradition et le juger lui-même, ce qui consti-

---

[1]) Voir un commentaire de cette loi par le Dr. R. Schauberg, sous le titre *Das intercantonale Strafrecht der Schweiz,* dans la *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, XVI, première partie, p. 107 et suiv.

tuerait un avantage pour lui si la législation du canton requis est plus douce que celle du canton requérant. Voir arrêts Keller, 8 mai 1880, VI, 206; Sulzer, 3 décembre 1880, VI, 552.

Il résulte de là que celui dont l'extradition peut et doit être requise a un droit à ce que la procédure fixée par la loi soit observée à son égard. Au cas où elle ne le serait pas, il jouit dès lors d'un recours de droit public au Tribunal fédéral. Voir arrêts Martinoni, 31 mai 1878, IV, 234; Wüthrich, 22 mars 1880, VI, 78.

En revanche, le prévenu ne pourrait se plaindre de ce que son extradition serait accordée dans un cas non spécialement prévu par la loi; les cantons sont toujours libres d'accorder l'extradition même dans les cas où elle n'est pas obligatoire. Voir arrêt Kunz, 24 juin 1882, VIII, 225.

Enfin, comme on l'a déjà vu plus haut, la loi sur l'extradition ne garantit aucun droit au plaignant, dénonciateur, etc.; les cantons ne sont nullement tenus de donner suite aux demandes d'extradition qu'ils peuvent formuler. Ces personnes n'ont donc aucune vocation pour arguer de la violation de la loi par un recours de droit public. Voir les arrêts cités au commencement de ce chapitre.

f) Loi fédérale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 1er mai 1850.

Dans les cas où cette loi est applicable, les contestations auxquelles son application peut donner lieu appartiennent soit à la Commission fédérale d'estimation et au Tribunal fédéral, soit au Conseil fédéral. De même que nous l'avons déjà vu à propos de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, cette compétence des autorités fédérales doit être envisagée comme constituant un droit garanti aux intéressés, en ce sens qu'ils peuvent recourir au Tribunal fédéral contre les décisions par lesquelles l'autorité cantonale méconnaîtrait cette compétence et voudrait se nantir d'une cause qui en réalité ne lui appartient pas. Aussi le Tribunal fédéral s'est-il à plusieurs reprises nanti de recours de droit public fondés sur un grief de cette nature. Voir arrêts Central-Suisse,

13 juillet 1877, III, 467; Schedlbauer et Vogel, 27 janvier 1878, IV, 63; Jura bernois, 18 janvier 1878, IV, 68; Reveillac, Bardol et Cie, 20 juillet 1883, IX, 236.

g) Loi fédérale concernant la protection des marques de fabrique et de commerce, du 19 décembre 1879.

Cette loi renferme un certain nombre de dispositions purement civiles, mais elle en renferme aussi d'autres de droit pénal (voir art. 18 et suiv.). Il en résulte que son application par les tribunaux cantonaux peut donner lieu soit à des jugements civils, soit à des jugements pénaux. Quant aux premiers, ils peuvent être portés devant le Tribunal fédéral par la voie d'un recours de droit civil, conformément aux art. 29 et 30 de la loi sur l'organisation judiciaire, si les conditions exigées par ces articles se trouvent réunies en l'espèce. Voir arrêts Kiesow c. Visino, 17 mars 1882, VIII, 101; Oppliger-Geiser c. Frank fils, 2 novembre 1883, IX, 551; Burrus c. Trueb, 3 octobre 1884, X, 547.

En ce qui concerne les jugements *pénaux* rendus par les tribunaux cantonaux en vertu de la loi sur les marques de fabrique, ils ne peuvent évidemment donner lieu à un recours de droit civil; le Tribunal fédéral a admis en outre qu'ils ne pouvaient être portés devant la Cour de Cassation fédérale en vertu de l'art. 55 de la loi sur l'organisation judiciaire, puisqu'il ne s'agit point là de la transgression d'une loi fiscale. Mais ils peuvent être attaqués par la voie d'un recours de droit public. Voir arrêts Schärer et Cie, 26 octobre 1883, IX, 468; Menier, 23 mai 1884, X, 219.

h) Loi fédérale sur la justice pénale pour les troupes fédérales, du 27 août 1851 (Code militaire fédéral).

D'après l'art. 2 de cette loi „toute action ou omission qui n'est pas qualifiée délit ou faute de discipline par le présent code ne peut être frappée d'une peine par un tribunal ou un supérieur militaire.“ Dans un cas, le Tribunal fédéral a accueilli un recours de droit public fondé sur la violation de cette disposition légale. Voir arrêt Bregg, 26 avril 1884, X, 209.

L'énumération qui précède n'est certainement pas complète; mais les cas cités suffisent, croyons-nous, pour donner une idée de la compétence du Tribunal fédéral en matière de recours visant la violation de droits garantis par la législation fédérale.

Outre les lois mentionnées ci-dessus, on pourrait encore indiquer, d'une manière générale, comme pouvant fonder un recours de droit public, les lois fédérales renfermant des dispositions pénales et ne rentrant cependant pas dans la catégorie des lois fiscales; par exemple, le Code pénal fédéral du 4 février 1853; la loi fédérale concernant la police des chemins de fer, du 18 février 1878; celle du 23 décembre 1880 concernant le contrôle et la garantie du titre des ouvrages d'or et d'argent; celle du 23 avril 1883 concernant la propriété littéraire et artistique, etc.

Pour terminer ce chapitre, il convient encore d'examiner une question qui s'est présentée plusieurs fois devant le Tribunal fédéral: celle de savoir si des *concessions de chemins de fer* doivent être envisagées comme une partie intégrante de la législation fédérale, et si, dès lors, la violation des clauses qui y sont contenues pourrait donner lieu à un recours de droit public au Tribunal fédéral. Cette autorité s'est toujours prononcée pour la négative, attendu que les concessions ne sont pas des lois et n'ont pour objet que des rapports spéciaux entre l'Etat et la compagnie. Voir arrêts Suisse occidentale, 8 novembre 1879, V, 544; Simplon, 28 février 1880, VI, 48.

3. *Des recours visant la violation de droits garantis par les constitutions cantonales.*

Plus encore que pour les lois fédérales, il est dificile d'énumérer tous les droits que les constitutions cantonales ont garantis et dont la violation peut fonder un recours de droit public au Tribunal fédéral. Il faudrait pour cela passer en revue toutes les constitutions cantonales, ce qui serait dépasser de beaucoup le but et le cadre de ce travail.

En fait cependant, on peut grouper les recours relatifs

à la violation de la constitution cantonale en deux catégories principales: d'une part ceux qui allèguent un abus de pouvoir d'une autorité cantonale, soit l'empiètement d'un pouvoir sur les droits et attributions d'un autre; et, en seconde ligne, les recours qui visent plus spécialement la violation de droits individuels garantis par la constitution cantonale.

La première de ces catégories paraît avoir surtout frappé le législateur; du moins le message du Conseil fédéral cite comme exemples de recours ceux qui ont trait à la durée des fonctions des autorités, aux compétences des autorités législatives, à la séparation des pouvoirs, aux affaires communales et aux corporations.[1]) Quant aux droits individuels, il y en a un bon nombre que la constitution fédérale n'a pas expressément énumérés; il y a d'autres cas aussi où la garantie résultant de la constitution fédérale est moins étendue que celle consacrée par la constitution cantonale. On peut principalement citer à cet égard l'interdiction absolue de la peine de mort, la liberté individuelle, le droit à une indemnité en cas d'arrestation non justifiée, l'inviolabilité du domicile, le droit d'exprimer librement son opinion, le droit de réunion, enfin l'inviolabilité de la propriété. A teneur de l'art. 5 de la constitution fédérale, tous ces droits individuels sont placés sous la haute protection de la Confédération.

Si maintenant nous recherchons les règles applicables aux recours visant une violation de la constitution cantonale, nous voyons qu'ici, comme pour les lois fédérales, le recours n'est recevable que pour autant qu'il allègue la violation d'un droit *garanti*. Les constitutions cantonales renferment un bon nombre de dispositions purement organiques et réglementaires; relativement à celles-ci, le Tribunal fédéral a toujours estimé que la violation n'en peut pas fonder un recours. C'est ce qui a été jugé, par exemple, dans un cas où un citoyen se plaignait de ce que, contrairement à la constitution cantonale, le Président du Gouvernement n'avait pas son domicile au siège de celui-ci ou dans ses environs immédiats:

---

[1]) *Feuille fédérale* de 1874, I, 1008.

voir arrêt Uehlinger, 11 septembre 1875, I, 314. Une décision analogue a été rendue au sujet d'un recours fondé sur une prétendue violation de l'art. 55 de la constitution de St. Gall, d'après lequel le Conseil exécutif est chargé de l'exécution des jugements définitifs; le Tribunal fédéral n'a considéré cette disposition que comme ayant trait à l'organisation intérieure et aux compétences des autorités; voir arrêt Schwab et Cie, 26 avril 1879, V, 206. De même, le Tribunal fédéral a admis que l'art. 51 de la constitution de Soleure, portant que le Tribunal supérieur a la haute surveillance de l'administration judiciaire et des greffes, ne contient point la garantie d'un droit individuel; arrêt Eisenhard, 23 juillet 1881, VII, 433. En revanche, il a estimé que les dispositions constitutionnelles déterminant les attributions de la Landsgemeinde confèrent un droit individuel à tout citoyen et que, dès lors, leur violation peut fonder un recours de droit public; arrêt Niederer, 17 septembre 1880, VI, 413. De même aussi, il a admis que tout citoyen a le droit d'exiger que les autorités publiques soient composées comme le veut la constitution et que, dans le cas contraire, un recours de droit public lui est ouvert; arrêt Schmidli et consorts, 25 octobre 1884, X, 508.

Une question fort délicate qui se présente à propos des constitutions cantonales est celle-ci: Il arrive fréquemment que, dans le but d'être complètes, ces constitutions reproduisent en termes plus ou moins semblables les garanties déjà renfermées dans la constitution fédérale. Dans un pareil cas, on est conduit à se demander si le recours vise en réalité une violation de la constitution *cantonale* ou s'il n'est pas plutôt fondé sur une violation de la constitution *fédérale*. La question présente surtout de l'intérêt en ce qui concerne les dispositions de la constitution fédérale dont l'application a été réservée au Conseil fédéral. Tel est, par exemple, le cas de l'art. 31, garantissant la liberté du commerce et de l'industrie. Supposons que la même garantie soit aussi inscrite dans une constitution cantonale: le recours fondé sur une prétendue violation de celle-ci devra-t-il être porté devant le

Tribunal fédéral ou devant le Conseil fédéral? Le Tribunal fédéral a tranché cette question en ce sens que la constitution fédérale prime la constitution cantonale et qu'en conséquence, dans un pareil cas, le Tribunal fédéral ne pourrait se nantir que si la garantie résultant de la constitution cantonale était plus étendue que celle résultant de la constitution fédérale. Mais, si tel est le cas, le Tribunal fédéral est compétent même pour connaître de questions administratives, car la réserve renfermée à l'art. 113 de la constitution fédérale ne concerne que les contestations administratives tombant sous l'application du droit fédéral, et non point celles où il s'agit de l'application des constitutions cantonales.

Les diverses questions que nous venons d'indiquer se sont présentées à propos d'un recours exercé par la Banque de St. Gall et par la Banque du Toggenburg contre une loi saint-galloise frappant l'émission des billets de banque d'un impôt de 1%. Les établissements recourants voyaient dans cette loi une violation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, consacré à la fois par l'art. 31 de la constitution fédérale et par l'art. 22 de la constitution de St. Gall. Le Tribunal fédéral a écarté le recours par les motifs suivants, qui discutent d'une manière générale les rapports existant au point de vue juridique entre la constitution fédérale et les constitutions cantonales:

„1. Tandis que l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, rendu en exécution de l'art. 113, second alinéa, de la constitution fédérale, place dans la compétence du Conseil fédéral, soit de l'Assemblée fédérale, certaines contestations dites administratives concernant des droits garantis par la constitution fédérale, la loi ne fait pas de distinction analogue en ce qui concerne les recours relatifs à des droits garantis par les constitutions cantonales, mais les place d'une manière générale dans la compétence du Tribunal fédéral. Fondés sur cette circonstance, les recourants estiment que, toutes les fois que la garantie d'un droit est renfermée dans la constitution cantonale, le Tribunal fédéral peut toujours être nanti d'un recours alléguant la violation de ce droit, sans

égard à la circonstance que ce droit serait aussi garanti par la constitution fédérale et sans égard non plus aux dispositions de la loi fédérale prémentionnée, d'après lesquelles les contestations concernant certains articles de la constitution fédérale rentrent ou dans la compétence du Tribunal fédéral ou au contraire dans celle du Conseil fédéral. Mais on ne saurait admettre une manière de voir aussi absolue.

„2. En ce qui concerne les rapports existant entre la constitution fédérale et les constitutions cantonales, il est hors de doute que les dispositions de la première priment celles des autres, pour autant que ces prescriptions ne se bornent pas à poser des règles de droit intercantonal, mais consacrent des principes généralement obligatoires. Il résulte de là que non seulement les dispositions des constitutions cantonales contraires à la constitution fédérale cessent d'être en vigueur (art. 2 des dispositions transitoires de la constitution fédérale), mais encore que les prescriptions de la constitution fédérale sont immédiatement et absolument obligatoires, sans qu'elles aient besoin d'être préalablement insérées dans la constitution ou dans la législation des cantons. La constitution fédérale est la loi fondamentale de tous les cantons; à côté d'elle, les constitutions cantonales n'ont une valeur intrinsèque que pour autant qu'elles se rapportent à des objets que la constitution fédérale n'a point réglés du tout ou qu'elle n'a réglés qu'en partie. Dans cette dernière hypothèse, la législation cantonale subsiste en ce qui concerne les matières non réglées par la constitution fédérale, et il lui est effectivement loisible de garantir d'une manière plus étendue un droit que la constitution fédérale ne garantit que sous certaines restrictions; cette faculté cesse toutefois, lorsqu'il résulte de la constitution fédérale que c'est celle-ci qui doit exclusivement régir l'objet en question et que ce dernier se trouve ainsi soustrait à la législation cantonale. Or, étant admis que les prescriptions de la constitution fédérale doivent recevoir leur application, quelle que soit la teneur des constitutions cantonales, il en résulte avec évidence que, tant que la constitution fédérale est en vigueur, on ne saurait attribuer une

valeur intrinsèque aux dispositions des constitutions cantonales qui ne font que répéter les principes consacrés par celle-là; il importe d'ailleurs peu, à cet égard, que les dispositions des constitutions cantonales soient plus anciennes ou plus récentes que celles de la constitution fédérale. Il ne peut donc, dans un tel cas, être question d'un recours visant spécialement la violation de la constitution cantonale, mais seulement d'un recours pour violation de la *constitution fédérale*. En effet, s'il en était autrement, il en résulterait un dualisme relativement aux contestations administratives réservées à la connaissance du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale à teneur de l'art. 59, second alinéa, de la loi sur l'organisation judiciaire; or, un tel dualisme aboutirait à des conséquences inadmissibles et méconnaîtrait d'ailleurs évidemment les motifs qui ont guidé le législateur en ce qui concerne les prescriptions de l'art. 59 de la loi (comp. Message du Conseil fédéral, *Feuille fédérale*, 1884, I, 1005 et suiv.; rapport de la commission du Conseil des Etats, *ibid.*, 1159). On sait qu'un certain nombre de constitutions cantonales récentes, sans doute pour être complètes, ont reproduit textuellement certaines dispositions contenues dans la constitution fédérale, lesquelles font ainsi partie intégrante de la constitution cantonale; or, bien qu'un tel mode de procéder ne puisse être critiqué comme incorrect, cependant il n'est évidemment pas admissible qu'il serve à éluder les dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire en ce qui concerne les compétences respectives des autorités fédérales, ni qu'il attribue une compétence au Tribunal fédéral même pour les recours que la loi a entendu réserver à la connaissance des autorités politiques." (*Rec. off.*, V, 334 et suiv.; arrêt du 16 juillet 1879.) Comp. arrêt Sprenger, 5 juin 1885, XI, 158, n° 2.

Une question qui se rattache à la précédente naît à propos des dispositions de constitutions cantonales qui garantissent certains droits, tout en prévoyant des restrictions à déterminer par la loi. C'est ainsi que la plupart des constitutions cantonales garantissent la liberté individuelle en ce sens que nul ne peut être arrêté que dans les cas déterminés par la

loi et selon les formes qu'elle prescrit; c'est ainsi encore que, généralement, l'inviolabilité du domicile est garantie sous réserve des visites domiciliaires dans les cas prévus par la loi et moyennant l'observation des formes légales. Dans ces cas, la loi forme pour ainsi dire corps avec la constitution, puisque, pour déterminer l'étendue de la garantie constitutionnelle, il faut nécessairement examiner la loi. On pourrait donc être conduit à admettre que, dans un tel cas, le Tribunal fédéral serait fondé à se nantir d'un recours alléguant une violation de la législation cantonale, celle-ci formant en quelque sorte une partie intégrante des garanties constitutionnelles. Toutefois le Tribunal fédéral n'a pas admis cette thèse. „L'interprétation et l'application des lois cantonales de droit pénal et de procédure pénale, lit-on dans un de ses arrêts, appartient exclusivement aux autorités cantonales malgré les dispositions constitutionnelles en question; la garantie résultant de la constitution ne peut être considérée comme violée que lorsque l'arrestation ou la poursuite pénale d'un citoyen ne peut plus se justifier en aucune manière par une interprétation ou application — saines ou fausses — de la loi, mais qu'elle a eu lieu dans des circonstances telles qu'il est évident qu'on est allé au-delà de ce que permet la loi.“ Voir arrêt Eberhardt et Enz, 3 février 1883, IX, 64; comp. aussi arrêt Crelier, 15 juillet 1882, VIII, 483.

Conformément au texte même de la loi, le Tribunal fédéral a d'ailleurs admis à maintes reprises qu'il n'est pas compétent pour connaître de recours alléguant la violation d'une loi cantonale. Voir entre autres les arrêts hoirs Schinz, 21 août 1875, I, 351; Huber, 14 janvier 1876, II, 91; Meyer-Keppler, 6 novembre 1875, I, 136; Bitter, 15 mai 1875, I, 146; Ebersold, 29 octobre 1875, I, 349 etc. — Quant aux lois dites *constitutionnelles*, voir arrêt Affolter, 10 juillet 1885, XI, 280, n° 4.

Cependant le Tribunal fédéral est compétent, d'après sa jurisprudence, lorsque la fausse application ou interprétation d'une loi cantonale a abouti en fait à la violation d'un principe constitutionnel, par exemple si elle est contraire à l'égalité devant la loi, ou si elle consacre un déni de justice.[1])

[1]) Voir, en ce qui concerne le déni de justice, notre étude déjà citée.

4. Des recours visant la violation de conventions et de concordats intercantonaux.

Relativement aux concordats intercantonaux, comme en ce qui concerne les constitutions cantonales, la loi n'a pas cru devoir accorder de compétence au Conseil fédéral, mais a placé tous les recours dans les attributions du Tribunal fédéral. Le message du Conseil fédéral justifie cette disposition en disant qu'il ne peut s'agir ici que de questions de droit privé, et que l'expérience a démontré que l'interprétation et l'application de concordats soulèvent fréquemment des difficultés juridiques majeures qui font désirer que ce soit le Tribunal fédéral qui soit appelé à les trancher. Le Conseil fédéral faisait d'ailleurs remarquer avec raison que la mise en œuvre de la constitution de 1874 ferait diminuer le nombre des concordats encore en vigueur.[1])

En fait, les concordats dont l'application a donné lieu à des recours au Tribunal fédéral sont les suivants:

a) Concordat sur les quêtes dans l'intérieur de la Suisse, des 20 juillet 1803 et 2 août 1804.

b) Concordats des 15 juin 1804 et 7 juin 1810 sur le droit de concours dans les faillites et les effets d'un failli remis en nantissement à un créancier dans un autre canton.

c) Concordat sur les tutelles et curatelles, du 15 juillet 1822.

d) Concordat relatif à la faculté de tester et aux droits d'hérédité, du 15 juillet 1822.

e) Concordat sur les vices redhibitoires, du 5 août 1852.

En ce qui concerne la violation de concordats, la loi sur l'organisation judiciaire s'est servie de termes plus généraux qu'elle ne l'a fait pour la violation de la constitution fédérale, de lois fédérales ou des constitutions cantonales. Tandis que, dans ces derniers cas, le Tribunal fédéral n'est compétent que si la décision d'une autorité cantonale a porté atteinte à un droit *garanti*, en matière de concordats, au contraire, toute violation quelconque peut fonder un recours au Tribunal

---

[1]) *Feuille fédérale* de 1874, I, 1008.

fédéral. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que le rôle du Tribunal fédéral à cet égard est celui d'une cour de droit public et non celui d'une cour civile. Les concordats étant des conventions entre les cantons et ces conventions formant une partie du droit public fédéral, le Tribunal fédéral doit veiller à ce qu'ils soient appliqués dans tous les cas où ils sont applicables, mais il n'est pas appelé à les interpréter ni à veiller à ce que l'interprétation en soit uniforme dans tous les cantons concordataires. C'est du moins ce qu'a admis un arrêt Bruppacher, du 29 juin 1878 (IV, 242), où on lit ce qui suit sous n° 2:

„La mission du Tribunal fédéral ne consiste qu'à veiller à ce que les principes particuliers consacrés par le concordat sur les vices redhibitoires ne soient pas méconnus, mais qu'au contraire ils soient appliqués, tant pour la procédure que pour le fond même du droit, aux actions en garantie auxquelles donnent lieu les vices redhibitoires des chevaux et du bétail à cornes. En revanche, lorsque certaines dispositions du concordat sont susceptibles d'interprétations différentes, le Tribunal fédéral ne peut empêcher les tribunaux cantonaux d'adopter celle qui leur paraît préférable, même si par là il était porté atteinte à l'application uniforme du concordat dans le territoire où il est en vigueur. Le Tribunal fédéral ne pourrait intervenir dans un cas pareil que pour autant que les cantons intéressés compléteraient le concordat par un accord intervenu entre eux sur les points douteux qu'il renferme."

De ce que le Tribunal fédéral est appelé à connaître de la violation de concordats en sa qualité de cour de droit public, il suit aussi qu'il ne peut que casser les décisions cantonales qui seraient en contradiction avec un concordat, mais qu'il ne saurait les réformer et statuer lui-même en la cause. Voir arrêt Wallach, 19 février 1881, VII, 48.

De par leur nature même, les concordats sont seulement destinés à régler des questions de droit public *intercantonal*, c'est-à-dire des cas qui ne tombent point sous l'application du droit *cantonal*. C'est ainsi que, malgré l'adop-

tion du concordat sur les vices redhibitoires, les cantons concordataires n'en sont pas moins restés libres de conserver leur droit cantonal pour les cas où le concordat ne trouve pas son application, c'est-à-dire où aucune question intercantonale n'est en jeu. Si néanmoins, dans le but d'éviter la coexistence de deux lois sur le même objet, un canton concordataire donne force de loi au concordat pour valoir aussi comme loi cantonale, les décisions cantonales rendues en application du concordat dans des cas qui ne présentent aucun intérêt intercantonal ne peuvent être portées au Tribunal fédéral par la voie d'un recours de droit public. Tel est le cas, par exemple, lorsque les deux parties sont à la fois originaires du canton dont les tribunaux ont été appelés à prononcer, et domiciliées dans ce canton. C'est ce que le Tribunal fédéral a expressément admis dans plusieurs arrêts; voir décisions Hoffmann, 27 novembre 1875, I, 311; Witz, 8 avril 1876, II, 231; Deuber, 9 mars 1877, III, 80; Henziross, 2 avril 1880, VI, 224. En d'autres termes, le Tribunal fédéral n'est compétent pour connaître d'un recours alléguant la violation d'un concordat que lorsque ce dernier a été appliqué ou aurait dû l'être à un rapport de droit intercantonal.

Le droit de recours pour violation de conventions ou de concordats intercantonaux s'étend-il à des conventions conclues entre cantons au sujet d'engagements purement civils contractés par l'un vis-à-vis de l'autre? A notre connaissance la question ne s'est pas présentée jusqu'ici, du moins pas dans un cas où il se serait agi d'un recours exercé par un particulier conformément à l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire. En revanche, la question a été discutée à propos d'une contestation entre deux cantons, et le Tribunal fédéral a admis dans ce cas que le second alinéa de l'art. 57, qui place dans sa compétence les questions d'application de traités intercantonaux, ne vise que ceux conclus en conformité de l'art. 7 de la constitution fédérale, c'est-à-dire ceux portant sur des objets de législation, d'administration ou de justice, mais non point ceux qui règlent des intérêts intercantonaux de nature purement civile. Voir arrêt Thurgovie

c. Zurich, 17 juin 1876, II, 286, n° 1. En ce qui concerne le droit de recours accordé aux particuliers par l'art. 59, nous pensons qu'il devrait être décidé de même.

5. *Des recours visant la violation de traités avec l'étranger.*

Ainsi qu'on l'a déjà vu plus haut, toutes les contestations relatives aux traités internationaux ne sont pas de la compétence du Tribunal fédéral. Celles où il s'agit de l'application des dispositions concernant le commerce et les péages, les patentes, l'établissement, l'affranchissement de la taxe militaire et la libre circulation ont été réservées au Conseil fédéral comme contestations administratives. Le Tribunal fédéral n'est donc compétent, en matière de réclamations visant la violation d'un traité international, que s'il s'agit d'autres dispositions. Il faut remarquer en outre qu'en ce qui concerne les questions d'extradition, lorsque l'application du traité est constatée, le Tribunal fédéral n'est pas nanti par voie de recours conformément à l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire, mais en vertu de l'art. 58 de la même loi. Voir à ce sujet les arrêts Kreutzberg, 2 août 1875, I, 414; Stanley, 20 mai 1875, I, 427; Martinoni, 31 mai 1878, IV, 234; Rigaud, 5 septembre 1884, X, 345.

Parmi les traités qui donnent fréquemment lieu à des recours au Tribunal fédéral, il faut citer notamment la convention franco-suisse sur la compétence judiciaire et l'exécution des jugements en matière civile, du 15 juin 1869; ainsi que les diverses conventions destinées à protéger la propriété littéraire, artistique, industrielle et commerciale. En ce qui concerne les traités d'établissement, le Tribunal fédéral a admis que la clause d'égalité de traitement qui se trouve dans la plupart d'entre eux ne peut être envisagée comme rentrant au nombre des dispositions dont l'application est réservée au Conseil fédéral. Voir arrêt Leuthardt, 9 avril 1883, IX, 175.

Le droit de recours pour violation de traités avec l'étranger concerne d'ailleurs toutes les décisions cantonales quelconques; le recours peut donc être exercé contre un jugement pénal

aussi bien que contre un jugement civil. Voir arrêt Farina, 11 février 1876, II, 115.

Il a aussi été jugé que les réclamations pour violation de traités internationaux ne peuvent être portées au Tribunal fédéral que par la voie d'un recours de droit public, et non par celle d'un recours exercé conformément aux art. 29 et 30 de la loi sur l'organisation judiciaire. Arrêt Delune, 5 juin 1875, I, 398.

C. Des conflits de compétence.

La détermination des compétences respectives du Tribunal fédéral et du Conseil fédéral en matière de recours de droit public offre assez de difficultés pour que des conflits puissent se produire de temps en temps. La loi sur l'organisation judiciaire fédérale a prévu ce cas en disposant à son art. 56, troisième alinéa, conformément du reste à l'art. 85 § 13 de la constitution fédérale, que „l'Assemblée fédérale connaît des contestations entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral sur la question de savoir si un cas est du ressort de l'une ou de l'autre de ces autorités.“ Il résulte de là que l'autorité fédérale nantie d'une contestation, que ce soit le Tribunal fédéral ou le Conseil fédéral, doit statuer sur sa propre compétence et que l'Assemblée fédérale n'est appelée à revoir ce prononcé que s'il y a conflit entre les deux autorités. Comp. arrêts Dunoyer, 20 novembre 1875, I, 278; Hospice de Préfargier c. Neuchâtel, 21 mars 1877, III, 270. Lorsque le Tribunal fédéral s'est déclaré compétent pour connaître d'une affaire et que le Conseil fédéral ne soulève pas le conflit de compétence, la décision du Tribunal fédéral est définitive, aucun recours n'étant prévu contre ses arrêts à l'Assemblée fédérale.

En résumé, il peut se présenter les quatre cas suivants:

1. Le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral revendiquent chacun leur compétence dans la même affaire. Un tel conflit de compétence *positif* est soumis à l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 56 cité plus haut.

2. Il en est de même du conflit de compétence *négatif* qui se présente lorsque ni le Tribunal fédéral ni le Conseil fédéral ne veulent se nantir d'une affaire.

3. Le Conseil fédéral s'estime compétent pour se nantir d'une affaire et le Tribunal fédéral, estimant cette compétence fondée, ne soulève aucun conflit. Dans ce cas, il peut y avoir recours à l'Assemblée fédérale contre la décision du Conseil fédéral, conformément à l'art. 85 § 12 de la Constitution fédérale.

4. Le Tribunal fédéral s'estime compétent et cette compétence est admise par le Conseil fédéral, qui ne soulève pas le conflit. La décision du Tribunal fédéral est alors absolument définitive, l'Assemblée fédérale n'étant pas une instance de recours contre les prononcés de cette autorité.

Quant aux cas où la compétence du Tribunal fédéral est contestée non par le Conseil fédéral, mais par une partie qui prétend que la contestation est du ressort exclusif de l'autorité cantonale, d'une autorité étrangère ou d'un tribunal arbitral, le Tribunal fédéral prononce lui-même sur sa compétence.

III. Des conditions du recours de droit public au Tribunal fédéral.

Après avoir exposé quels sont les objets qui peuvent être portés devant le Tribunal fédéral par la voie d'un recours de droit public, nous devons maintenant rechercher à quelles conditions l'exercice du droit de recours est subordonné. A teneur de l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, ces conditions sont au nombre de quatre. Il faut en effet:

a) que le recours soit présenté par un particulier ou par une corporation;

b) qu'il soit dirigé contre une décision émanée d'une autorité cantonale;

c) qu'il allègue la violation de droits garantis par la constitution fédérale, la législation fédérale ou la constitution

cantonale; ou, encore, la violation de conventions et de concordats intercantonaux, ou enfin la violation de traités avec l'étranger;

d) qu'il ait été déposé dans les soixante jours dès la communication à l'intéressé de la décision frappée de recours.

Reprenons successivement ces quatre points.

A. Des personnes auxquelles appartient le droit de recours.

Dans son message du 23 mai 1874, le Conseil fédéral estimait qu'il allait sans dire que les citoyens ou corporations *suisses* pourraient seuls recourir à l'autorité fédérale pour violation des droits constitutionnels, tandis que les étrangers auraient le droit de réclamer contre la violation de traités internationaux.[1]) Pour marquer cette différence, le Conseil fédéral proposait d'introduire le mot *suisses* à la lettre *a* de l'article, et de se servir au contraire du terme général *particuliers* à la lettre *b*.

La Commission du Conseil des Etats fit observer qu'il y a certains droits constitutionnels qu'un étranger habitant la Suisse peut invoquer; ainsi le for du domicile, la rédaction actuelle de l'art. 59 de la constitution fédérale ne faisant aucune distinction entre les Suisses et les étrangers.[2])

Ensuite de cette observation, le mot *suisses* fut supprimé, d'où résulte que le droit de recours appartient dans la même mesure aux étrangers qu'aux Suisses. Conformément à ce principe, le Tribunal fédéral a admis, par exemple, qu'en matière de violation d'un traité international, le droit de recours appartient aux ressortissants des pays contractants, quel que soit leur domicile; arrêt Kiesow, 3 décembre 1881, VII, 774.[3])

---

[1]) *Feuille fédérale* de 1874, I, 1005.

[2]) Ibid., 1159.

[3]) Quant à la question de savoir dans quelle mesure les droits individuels sont garantis aux étrangers aussi bien qu'aux nationaux, voir l'arrêt relatif à l'interdiction du congrès socialiste de Zurich, 24 septembre 1881, VII, 502.

Si la nationalité est indifférente au point de vue du droit de recours, celui-ci suppose cependant de la part du recourant un intérêt né ou à naître. Un arrêt Speiser et consorts, du 3 juillet 1885 (XI, 318, n° 1) s'exprime comme suit à ce sujet:

„Le droit de recourir au Tribunal fédéral contre des décisions d'autorités cantonales pour violation de la constitution n'appartient pas à toute personne, comme les recourants paraissent le soutenir, mais seulement à ceux qui se trouvent lésés par la décision incriminée. Un droit des tiers non intéressés de recourir dans un pareil cas ne résulte ni du texte de la loi, qui milite plutôt en faveur de la thèse contraire (voir art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, où il est question „des droits qui *leur* sont garantis"), ni de la nature même des choses. Au cas, par exemple, où des droits légitimement acquis seraient supprimés par une loi, on ne voit pas pourquoi des tiers auraient le droit de recourir, alors que les intéressés se soumettent à cette loi et renoncent au recours. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que, lorsqu'il s'agit de la prétendue violation de la constitution par des lois d'une portée générale et non par des lois réglant un ou plusieurs rapports de droit concrets, tout citoyen quelconque doit être envisagé comme lésé et dès lors admis au recours."

Dans ce dernier cas, on se trouve en quelque sorte en présence d'une action populaire. Mais, sauf en ce qui concerne les recours dirigés contre un acte d'une portée générale, le droit de recours n'appartient qu'à celui qui s'estime directement lésé par la décision d'une autorité cantonale. Il va d'ailleurs sans dire que la question de savoir si une atteinte a été réellement portée aux droits du recourant ne constitue pas une question préjudicielle, mais doit être examinée avec le fond du recours.

En dehors de ce qui vient d'être dit, le Tribunal fédéral a du reste toujours incliné à étendre le droit de recours plutôt qu'à le restreindre. Les cas suivants permettront de se rendre compte de sa jurisprudence.

La société par actions Regina Montium ayant recouru contre une mesure fiscale qui lui paraissait constituer un cas

de double imposition contraire à la constitution, le Tribunal fédéral a examiné la question de savoir si elle avait vocation pour recourir, ou si le droit de recours n'appartenait pas exclusivement à ses actionnaires, puisque, à supposer qu'il y eût double imposition, celle-ci ne porterait préjudice qu'à ces derniers. Toutefois, le Tribunal fédéral ne s'est pas arrêté à cette objection qui n'avait d'ailleurs pas été soulevée par la partie opposante au recours; il s'est fondé, entre autres, sur ce que, en matière de recours de droit public, il ne convient pas d'être trop rigoureux en ce qui concerne la vocation pour recourir. Voir arrêt du 19 février 1875, I, 13.

De même, à propos d'un recours exercé contre une décision du Grand Conseil de Thurgovie par le Conseil de l'Eglise catholique de ce canton, le Tribunal fédéral a admis que les fondations ou bourses peuvent être envisagées comme constituant des sujets de droit indépendants, et que, dès lors, l'autorité chargée d'administrer les biens de ces fondations a vocation pour recourir en leur nom. Voir arrêt du 19 octobre 1875, I, 356.

La jurisprudence du Tribunal fédéral s'est aussi montrée très large relativement au droit de recours de personnes dont la capacité civile est restreinte pour une cause ou pour une autre. C'est ainsi qu'il a été admis qu'une personne tombée en faillite et partant privée du droit de disposer de ses biens n'en pouvait pas moins exercer un recours de droit public au Tribunal fédéral, alors même que la question soulevée par ce recours concernait exclusivement les intérêts privés du recourant. Arrêt Rüegg, 6 décembre 1878, IV, 591.

En ce qui concerne les personnes placées sous tutelle, le Tribunal fédéral a de même admis qu'elles peuvent exercer leur recours sans avoir besoin d'aucune autorisation de leur tuteur. Voir arrêts Cham, 24 février 1882, VIII, 74; Ziegler, 9 mars 1883, IX, 13. Les actes du tuteur ou curateur ne peuvent préjudicier en quoi que ce soit au droit de recours du pupille; arrêt Béguin, 2 juin 1882, VIII, 202.

Le recours peut être exercé soit par l'intéressé lui-même, soit par une personne à laquelle il donne procuration à cet

effet. Ici encore la jurisprudence a été très large, soit en ce qui concerne la teneur de la procuration, soit relativement aux personnes auxquelles elle peut être conférée. Voir arrêts Pio Istituto scolastico in Olivone, 25 mars 1881, VII, 57; Cham, 24 février 1882, VIII, 74. Il a été admis, par exemple, que bien qu'un conseil communal ne constitue ni une personne morale ni un ensemble de personnes physiques, et qu'il ne puisse dès lors exercer un recours en tant qu'autorité constituée, cependant il peut agir comme représentant de la commune, celle-ci jouissant évidemment du droit de recours. Arrêt Aarau, 11 octobre 1884, X, 494.

Il a même été jugé qu'une procuration conférée postérieurement au dépôt du recours au signataire de celui-ci en impliquait la ratification, mais il faut remarquer que, dans le cas particulier, le délai de recours n'était pas encore expiré au moment où la procuration est intervenue. Voir arrêt Maradan, 21 décembre 1884, IX, 436.

Ainsi qu'un des arrêts prémentionnés l'indique déjà et ainsi que cela résulte d'ailleurs du texte même de l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, le droit de recours appartient aux particuliers et aux corporations, mais non aux *autorités constituées,* pour autant du moins qu'elles agissent en cette qualité. C'est là une restriction fort naturelle du droit de recours, car on ne saurait dire qu'une autorité, considérée comme telle, soit lésée par le fait que sa décision serait cassée par une autorité supérieure. En ce qui concerne spécialement les tribunaux, le Tribunal fédéral a admis à plusieurs reprises qu'ils n'ont aucune vocation pour exercer un recours de droit public. Voir arrêts Tribunal supérieur de Schaffhouse c. Müller, 28 novembre 1879, V, 531; Tribunal du District d'Oberegg et consorts, 8 mai 1880, VI, 230; Tribunal de police de Trins, 24 juillet 1882, VIII, 446. — Il a été jugé de même que le Conseil fédéral n'a pas qualité pour recourir; arrêt Tessin, 18 septembre 1885, XI, 259, n° 3.

B. Des décisions contre lesquelles le recours de droit public peut être exercé.

A teneur de l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, les recours de droit public au Tribunal fédéral ne sont recevables que pour autant qu'ils sont dirigés contre des décisions d'autorités *cantonales*. Il suit de là que le Tribunal fédéral ne saurait se nantir de réclamations contre des décisions prises par l'autorité exécutive fédérale. Voir arrêts Zäslin, 12 février 1875, I, 283; Kottmann, 7 novembre 1879, V, 528; Paris-Lyon-Méditerrannée, 22 novembre 1879, V, 602. — En revanche, lorsqu'il s'agit d'une des contestations administratives réservées aux Conseil fédéral, il peut y avoir recours à l'Assemblée fédérale contre la décision de cette autorité (art. 85 § 12 de la constitution fédérale).

Quant à la portée du terme *décisions* d'autorités cantonales, la jurisprudence a toujours attribué à cette expression un sens très étendu. C'est précisément parce que ce terme est général que le législateur s'en est servi (Comp. arrêt Peter, 6 octobre 1877, III, 640). Le recours peut donc être exercé contre des jugements rendus par des tribunaux aussi bien que contre des décisions émanées de l'autorité administrative, contre des jugements pénaux tout comme contre des sentences civiles, contre des décisions d'autorités inférieures (agents de poursuite, etc.) aussi bien que contre celles d'autorités supérieures; il peut même être exercé contre des lois ou d'autres actes émanés de l'autorité législative. En un mot, toute décision quelconque d'une autorité cantonale législative, exécutive ou judiciaire peut être attaquée par la voie d'un recours de droit public au Tribunal fédéral. Voir arrêts Sulgen-Gossau, 8 octobre 1875, I, 203; Huber, 14 janvier 1876, II, 91; Hirsbrunner et consorts, 12 février 1876, II, 98; Gex, 8 décembre 1876, II, 484; époux G., 29 décembre 1876, II, 509, nº 9; Aviolat, 5 octobre 1883, IX, 401; etc.

Mais il est nécessaire que la décision contre laquelle le recours est dirigé soit une véritable décision, c'est-à-dire qu'elle tombe en force à défaut de ce recours. C'est ainsi

que le Tribunal fédéral a écarté un recours dirigé contre un arrêt d'une Cour de Cassation pénale qui avait annulé le jugement intervenu et renvoyé la cause à un autre tribunal; voir arrêt Buff, 27 mai 1876, II, 228. Ici, en effet, le premier jugement étant annulé, le cas se présentait comme si jamais un jugement n'avait été rendu. Une décision semblable est intervenue à propos d'un jugement civil annulé pour un motif de forme; arrêt Castella, 3 décembre 1875, I, 239. De même, il a aussi été admis que le préavis d'un Département ne constitue pas à proprement parler une „décision" et que, dès lors, il ne peut faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral; arrêt Wildi, 9 avril 1875, I, 292.

Le recours peut-il être exercé contre des décisions d'autorités *communales?* Dans un certain sens, ces autorités sont bien des autorités cantonales; cependant l'intention du législateur paraît avoir été que les réclamations contre des décisions municipales doivent d'abord être portées devant l'autorité cantonale supérieure et que c'est seulement contre le prononcé de celle-ci qu'un recours peut être adressé au Tribunal fédéral.[1]) Le Conseil fédéral s'est expressément prononcé en ce sens en ce qui concerne les recours de sa compétence.[2])

Les *tribunaux arbitraux* constituent-ils des *autorités* cantonales dont les décisions puissent être portées au Tribunal fédéral par la voie d'un recours de droit public? Le Tribunal fédéral a tranché cette question dans le sens de la négative; voir arrêts Gothard c. Entreprise du Tunnel, 3 avril 1880, VI, 315; de la Corbière, 23 juillet 1880, VI, 383. Ainsi que le dit la seconde de ces décisions, „la constitution et la compétence d'un tribunal d'arbitres procèdent uniquement du concours de la volonté des parties, consigné dans le compromis arbitral librement accepté par elles, en vertu d'une faculté que la loi leur accorde, et ces arbitres n'exercent ainsi point leurs fonctions comme autorité constituée par l'Etat." Il paraît

---

[1]) Voir l'ouvrage déjà cité de Blumer-Morel, I, p. 245.

[2]) Voir le rapport de gestion du Département fédéral de Justice et Police pour 1880, *Feuille fédérale* de 1881, II, 556.

résulter des termes de cet arrêt que le recours devrait cependant être déclaré recevable dans le cas où l'arbitrage est *légal*, puisqu'il n'y a pas, dans cette hypothèse, concours de volonté des parties.

Une question qui s'est fréquemment posée soit devant le Tribunal fédéral, soit, antérieurement à 1874, devant le Conseil fédéral, est celle de savoir si un recours de droit public peut être exercé contre une décision rendue par une autorité cantonale inférieure, sans que préalablement les instances cantonales aient été épuisées. La jurisprudence du Conseil fédéral s'est toujours prononcée en ce sens qu'il n'est pas absolument indispensable d'épuiser les instances cantonales; c'est par des considérations d'opportunité, plutôt que par des raisons de droit strict, que le Conseil fédéral a, dans certains cas, renvoyé les recourants à se pourvoir préalablement devant l'autorité supérieure de leur canton.

D'après M. Simon Kaiser,[1]) la jurisprudence antérieure à 1874 avait établi à cet égard les deux principes suivants:

a) Lorsqu'il s'agissait de la violation d'un principe de droit *fédéral*, le Conseil fédéral se nantissait toujours, soit que la réclamation fût dirigée contre une décision définitive du gouvernement cantonal, soit qu'elle eût trait à des questions judiciaires (exécution des jugements, séquestres, etc.). Dans ces derniers cas, il prononçait sans attendre la décision de la dernière instance cantonale.

b) Au contraire, en matière de droits garantis par la constitution *cantonale*, le Conseil fédéral renvoyait le recourant à se pourvoir préalablement devant l'autorité supérieure de son canton, soit, suivant les cas, devant le Grand Conseil, le Conseil d'Etat ou les tribunaux.[2])

La jurisprudence suivie par le Conseil fédéral depuis 1874 a consacré à peu près les mêmes principes. C'est ainsi

---

[1]) *Schweizerisches Staatsrecht*, I, p. 264.

[2]) Comparer aussi la première édition de l'ouvrage déjà cité de Blumer, I, p. 323.

que le rapport de gestion du Conseil fédéral pour 1875 s'exprime comme suit:[1])

„Lorsqu'il s'agit de recours concernant la violation de constitutions cantonales, *toutes* les instances cantonales doivent avoir été appelées à se prononcer pour que l'autorité fédérale accepte le recours. Par contre, lorsqu'il s'agit de la violation de la constitution fédérale ou de lois fédérales, en particulier des droits individuels garantis aux citoyens suisses, il est hors de doute qu'on peut s'adresser directement à l'autorité fédérale contre l'autorité cantonale qui a violé la constitution ou la loi; toutefois et même dans ce cas, nous préférons que l'on s'adresse avant tout aux autorités cantonales."

Quant au Tribunal fédéral, il s'est aussi placé à ce point de vue.[2]) Voici quelle a été sa jurisprudence:

En ce qui concerne les recours alléguant une violation de la constitution *fédérale,* le Tribunal fédéral a toujours admis qu'ils peuvent être portés devant lui en tout état de cause, sans que les instances cantonales — judiciaires ou administratives — aient été épuisées. Voir entre autres l'arrêt Beck, 9 avril 1875, I, 176, n° 4. — Notamment en matière de for (art. 59 de la constitution fédérale), le Tribunal fédéral se nantit toutes les fois que le recourant allègue une violation de la garantie constitutionnelle; voir arrêts Reuthy, 23 avril 1875, I, 229; Bachelin, 16 juin 1876, II, 209; Leutenegger, 1er juillet 1876, II, 317; Ryser, 17 février 1877, III, 52; Nord-Est, 23 février 1877, III, 74, etc. Alors même qu'une opposition à saisie est pendante entre parties devant les tribunaux cantonaux, le Tribunal fédéral statue sur le recours relatif au for de la poursuite sans attendre le sort de cette opposition; arrêt Picard, 14 avril 1877, III, 228. De même aussi, un jugement préliminaire sur déclinatoire peut être soumis directement au Tribunal fédéral pour violation de l'art. 59 de la constitution fédérale, avant que les tribunaux cantonaux aient statué sur le fond de la cause; voir

---

[1]) *Feuille fédérale*, 1876, II, 306.

[2]) Comp. Blumer-Morel, I, 251.

arrêts Saglio, 13 juin 1879, V, 169; Ulrich, 13 avril 1883, IX, 139.

La règle qui précède n'est cependant pas absolue. Ainsi, dans un cas où il s'agissait de l'application de la constitution fédérale à l'administration intérieure d'un canton, le Tribunal fédéral a renvoyé le recourant à se pourvoir préalablement devant l'autorité cantonale supérieure; voir arrêt Niederer, 17 septembre 1880, VI, 419, nº 3; comp. aussi arrêt Caisse d'épargne et de prêts d'Aegeri, 11 janvier 1878, IV, 56.

En ce qui concerne la violation des *traités* avec l'étranger, le Tribunal fédéral se nantit aussi sans qu'il soit nécessaire d'épuiser préalablement les instances cantonales. Voir arrêt Bloch, 3 novembre 1875, I, 369.

En revanche, lorsque le recours vise la violation de droits garantis par la constitution *cantonale*, le Tribunal fédéral s'est toujours réservé le droit de renvoyer le recourant à porter d'abord sa réclamation devant l'autorité supérieure cantonale. C'est ainsi qu'un recours alléguant la violation de la garantie de la liberté individuelle, renfermée dans la constitution du canton de Zurich, a été renvoyé par le Tribunal fédéral au Grand Conseil de ce canton, afin qu'il eût à interpréter la disposition constitutionnelle dont il s'agissait; arrêt Strehler, 22 juin 1877, III, 318. Comp. aussi arrêts Forney, 11 mars 1876, II, 69; Gisler et Mattli, 14 septembre 1877, III, 461.

En suivant cette jurisprudence, le Tribunal fédéral n'a d'ailleurs nullement entendu *s'obliger* à renvoyer à l'autorité cantonale les recours visant la violation de la constitution cantonale. Lorsque les dispositions de celle-ci sont claires et qu'ainsi leur interprétation par l'autorité cantonale supérieure paraît superflue, le Tribunal fédéral se nantit directement. Voir arrêt Sorg, 8 mars 1884, X, 74.

De ce que les parties *peuvent*, dans les cas indiqués ci-dessus, recourir directement au Tribunal fédéral sans épuiser les instances cantonales, il ne résulte naturellement pas qu'il leur soit interdit de se pourvoir préalablement devant celles-ci. Il leur est loisible de s'adresser d'abord à l'autorité can-

tonale supérieure et, dans ce cas, le recours au Tribunal fédéral leur reste ouvert contre la décision de cette dernière. Voir arrêts Schürmann et consorts, 22 juin 1877, III, 313, nº 2; Leroy, 7 décembre 1877, III, 711, nº 2; hoirs Röllin, 10 février 1882, VIII, 30. — Il va sans dire que les parties ne peuvent pas user cumulativement des deux voies de droit; si elles s'adressent d'abord à l'autorité cantonale supérieure, elles doivent attendre son prononcé avant de recourir au Tribunal fédéral. Voir arrêts Schmid et Oegger, 13 décembre 1878, IV, 579; hoirs Röllin, déjà cité.

Enfin, il est à remarquer que les recours visant un *déni de justice* ne peuvent naturellement être portés devant le Tribunal fédéral qu'après que toutes les instances cantonales ont été épuisées. En effet, comme le dit un arrêt Robatel, du 31 août 1877 (III, 425), „il ne peut être question d'un déni de justice ensuite duquel le Tribunal fédéral aurait à interposer son autorité que lorsque le citoyen qui se prétend lésé a porté en vain ses griefs devant l'autorité cantonale préposée à la répression des abus commis par les fonctionnaires de l'ordre judiciaire dans l'exercice de leurs fonctions.“ Voir aussi, dans le même sens, l'arrêt rendu dans l'affaire de la paroisse évangélique réformée de Lucerne, 24 juin 1882, VIII, 151.

C. Des griefs que le recours doit invoquer.

Nous avons recherché plus haut, au point de vue de la compétence matérielle du Tribunal fédéral, quelles sont les dispositions constitutionnelles ou légales, ainsi que les traités dont la violation peut être l'objet d'un recours à cette autorité.

Au point de vue de sa compétence formelle, il suffit, pour que le Tribunal fédéral puisse entrer en matière sur un recours, que celui-ci *allègue* l'existence d'une violation au sujet de laquelle cette autorité serait compétente. C'est ce que dit expressément un arrêt Hermann, du 6 mai 1881 (VII, 214, nº 1). Comp. aussi arrêts Brunner, 26 janvier 1877, III,

87, n° 2; Baumann, 15 février 1878, IV, 3, n° 1; Kiesow, 3 décembre 1881, VII, 782, n° 3.

D. Du délai de recours.

Sous l'empire de la constitution de 1848, les réclamations de droit public dont le Conseil fédéral et les chambres pouvaient être nanties n'étaient soumises à l'observation d'aucun délai, ce qui ne contribua pas peu à en augmenter le nombre. Parfois on voyait des recours être présentés plusieurs années après la décision contre laquelle ils étaient dirigés. „Cette particularité de notre jurisprudence fédérale, dit à cet égard le message du 23 mai 1874, est justement une de celles qui ont contribué le plus à créer en matière de recours cette anarchie dont on s'est plaint si souvent.“[1]) Aussi le Conseil fédéral proposa-t-il, ce qui fut adopté, de limiter le droit de recours en ce sens qu'il devrait être exercé dans les soixante jours dès la communication de la décision contre laquelle il est dirigé. Chose assez singulière, cette limitation n'eut lieu que pour les affaires rentrant dans la compétence du Tribunal fédéral; en ce qui concerne les contestations administratives réservées au Conseil fédéral, l'exercice du droit de recours n'est soumis à aucun délai. Il en est de même du recours exercé aux chambres contre les décisions du Conseil fédéral.

Le délai de soixante jours ne concerne pas non plus les contestations de droit public entre cantons, portées devant le Tribunal fédéral en vertu de l'art. 57 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale. Voir arrêt Amstad, 9 juillet 1881, VII, 466, n° 1.

Quant aux recours de particuliers ou de corporations exercés auprès du Tribunal fédéral, il résulte de la loi que s'ils ne sont pas déposés dans les soixante jours dès la communication de la décision contre laquelle ils sont dirigés, ils doivent être envisagés comme tardifs et ne peuvent être examinés. C'est ce qui a été jugé à maintes reprises; voir

---

[1]) *Feuille fédérale* de 1874, I, 1005.

arrêts Fliniaux, 7 mai 1875, I, 6, n° 6; Lagorrée 1er juin 1877, III, 327, n° 1; Darbellay, 16 décembre 1881, VII, 716, n° 1; Magginetti et Sprugasci, 3 mai 1882, VIII, 67, n° 2 etc.

Toutefois, ici comme ailleurs, la jurisprudence a tendu à interpréter la loi dans un sens favorable à l'exercice du droit de recours. Elle a, notamment, fait une distinction entre les dispositions constitutionnelles qui confèrent aux citoyens des droits individuels purement personnels et celles qui sont édictées dans l'intérêt de l'ordre public. En ce qui concerne les premières, il est évident que le citoyen auquel un droit individuel est garanti peut y renoncer; c'est précisément ce qu'il est censé faire, s'il laisse écouler le délai de soixante jours sans user de son droit de recours. Quant aux décisions d'autorités cantonales qui violent des dispositions constitutionnelles édictées dans l'intérêt de l'ordre public, elles sont frappées d'une nullité radicale, absolue; elles ne tombent jamais en force et doivent être annulées d'office par les autorités chargées de veiller à l'observation de la constitution fédérale, dès qu'elles en ont connaissance. Voir arrêt Bühler-Gmür, 2 juin 1876, II, 203, nos 6 et 7.

Conformément à ces principes, le Tribunal fédéral a annulé d'office le prononcé d'un tribunal cantonal qui avait fixé à l'époux innocent un délai avant l'expiration duquel il ne pourrait se remarier, cela contrairement à l'art. 48 de la loi fédérale sur l'état civil et le mariage. Arrêt Graf, 30 novembre 1878, IV, 548.

Dans d'autres cas encore, le Tribunal fédéral a interprété la loi dans un sens favorable à l'exercice du droit de recours. Ainsi, il a été jugé que la liberté individuelle constitue un de ces droits primordiaux de l'homme à l'exercice desquels il ne saurait valablement renoncer et dont la revendication est imprescriptible dans les limites légales et sous réserve de l'ordre public; arrêt de Pury, 13 octobre 1876, II, 448, n° 4.

De même, le Tribunal fédéral s'est nanti de la réclamation d'un citoyen contre le refus d'autorisation de mariage de la part d'une autorité cantonale, bien que cette décision

fût antérieure au recours de plus de soixante jours; arrêt Arnold, 22 octobre 1881, VII, 662, n° 3.

Le Tribunal fédéral est aussi entré en matière sur un recours formé par plusieurs personnes dont les unes avaient recouru dans le délai légal et les autres après l'expiration de celui-ci. Le Tribunal fédéral a examiné le recours relativement à l'ensemble des signataires, attendu que leurs griefs étaient identiques et qu'une solution de la question à l'égard des réclamants sans exception était de nature à prévenir l'éventualité d'un nouveau recours dans la même cause et sur le même objet. Arrêt Rérat et consorts, 31 décembre 1881, VII, 649, n° 1.

La détermination du *point de départ du délai de recours* soulève dans la pratique un certain nombre de questions. D'après la loi, le délai court à partir de la *communication* de la décision contre laquelle le recours est dirigé; mais que faut-il entendre par là? Suivant les cantons, la communication des jugements et des autres décisions se fait de manières fort diverses, en sorte que le point de départ du délai fixé par la loi n'est pas partout déterminé par le même fait. Cependant l'intention du législateur paraît avoir été que le délai ne coure que dès le jour où l'intéressé a effectivement connu ou dû connaître la décision qui le concerne. Ainsi, en ce qui concerne les jugements rendus par les tribunaux genevois, le Tribunal fédéral a admis que leur prononcé en séance publique ne constitue pas une „communication" dans le sens de la loi et que le délai ne court qu'à partir de leur signification. Voir arrêts Dupontet, 29 octobre 1881, VII, 764; Pagnamenta, 20 novembre 1884.

Il arrive parfois qu'une décision n'a qu'une valeur éventuelle, par exemple, qu'elle ne doit déployer ses effets qu'au cas où l'intéressé ne satisfait pas à certaines obligations dans un délai déterminé. Dans ce cas, le délai de recours ne part que du jour où la décision est devenue définitive. C'est ce qui a été admis par le Tribunal fédéral dans un cas où le jugement frappé de recours prononçait une peine, mais prévoyait en même temps que celle-ci pourrait être réduite ou

même remise entièrement si le condamné effectuait un paiement dans un bref délai. Voir arrêt Sollberger, 11 septembre 1875, I, 257.

En ce qui concerne les décisions antérieures à l'entrée en fonctions du Tribunal fédéral, soit au 1er janvier 1875, cette autorité a admis que le délai ne courait qu'à partir de cette date. Voir arrêts Bouvier, 16 décembre 1875, I, 294; Finsterhennen et consorts, 12 juillet 1878, IV, 392, n° 2.[1])

Le délai de soixante jours est-il aussi applicable à des recours dirigés non point contre une décision intervenue au sujet d'un cas particulier, mais contre des décisions d'une portée générale, telles que les lois obligatoires pour tous? L'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire ne faisant aucune distinction, le Tribunal fédéral s'est prononcé pour l'affirmative, pour autant du moins que le recours dirigé contre une loi ou une autre décision d'une portée générale les vise comme telles et ne critique point l'application qui en a été faite dans un cas spécial. Voir arrêts Jäggi, 5 novembre 1880, VI, 480, n° 1; Sulzer, 20 octobre 1883, IX, 444. Pour des recours de cette nature, le délai court dès le jour de la promulgation régulière de l'acte incriminé; on ne saurait considérer un recours comme tardif parce que la décision contre laquelle il est dirigé, bien que promulguée depuis moins de soixante jours, aurait cependant déjà obtenu antérieurement une publicité plus ou moins étendue. Voir arrêt Nordmann, 4 novembre 1881, VII, 711, n° 1.

En revanche, lorsqu'un recours ne vise pas seulement une loi comme telle, mais l'application qui en a été faite dans un cas particulier, le délai de recours commence à courir non point déjà à partir de la promulgation de la loi dont quelques dispositions pourraient porter atteinte aux droits constitutionnels garantis aux citoyens, mais seulement dès la communication de la décision que le recourant estime constituer

[1]) Sur les questions transitoires, voir aussi l'arrêté fédéral du 16 octobre 1874 et le rapport de gestion du Département de Justice et Police pour 1874, *Feuille fédérale* de 1875, II, 564.

une violation de ces droits. Voir arrêts Paroisse de Vandœuvres, 9 mars 1878, IV, 98, nº 1; Jäggi et Sulzer, déjà cités; Grenchen, 9 mai 1885, XI, 143, nº 1; Affolter, 10 juillet 1885, XI, 280, nº 2.

Du reste, la jurisprudence du Tribunal fédéral s'est montrée favorable à cet égard au droit de recours. Ainsi, dans un cas où le recours était dirigé contre une loi comme telle, et cela plus de soixante jours après sa promulgation, le Tribunal fédéral est néanmoins entré en matière, attendu qu'une décision administrative ou judiciaire prise en vertu de la loi incriminée pourrait toujours être contestée plus tard dans le même délai. „Il se justifie donc, dans l'intérêt des parties aussi bien que dans celui de la sûreté du droit, de ne point user de rigueur en matière d'exception de tardiveté opposée à des recours dirigés contre des lois.“ Voir arrêt Union et consorts, 9 janvier 1880, VI, 96, nº 1.

L'exception de tardiveté a été fréquemment soulevée à l'endroit de recours dirigés contre des actes d'exécution opérés en vertu d'un jugement que le recourant estime émaner d'un tribunal incompétent. La partie opposante au recours prétend généralement, dans ces cas, que le recourant auraît dû attaquer le jugement lui-même dans les soixante jours et que, ayant omis de le faire, il est mal venu à recourir plus tard au Tribunal fédéral contre les actes d'exécution opérés en vertu du dit jugement. La pratique des autorités fédérales s'est toujours prononcée contre cette théorie. Celui qui estime avoir été condamné par un juge incompétent d'après les règles du droit fédéral n'est pas tenu d'attaquer dores et déjà le jugement intervenu, mais peut attendre, pour recourir au Tribunal fédéral, qu'une instance d'exécution soit dirigée contre lui en vertu de ce jugement. Voir arrêts Meyer, 17 décembre 1881, VII, 673, nº 1; Gerber, 22 octobre 1881, VII, 706, nº 2 *in fine;* Argovie, 17 novembre 1882, VIII, 723, nº 2; Fuchs, 29 décembre 1883, IX, 428, nº 2; Zellweger, 23 mai 1884, X, 196, nº 1.

Il arrive quelquefois que le Tribunal fédéral est nanti de recours visant plusieurs décisions cantonales prises à un certain intervalle, et que, dans ce cas, la partie intimée estime que le recours doit être écarté comme tardif, attendu qu'il

est en réalité dirigé contre la première décision, antérieure de plus de soixante jours au dépôt du recours. Le mérite d'une telle exception dépend des circonstances de chaque cas particulier. Elle sera fondée si la première décision tranche la question de principe et que la seconde ne règle qu'une question accessoire; au contraire, elle sera mal fondée si c'est seulement par la seconde décision que la première a pris corps. Comparer à cet égard les arrêts Perrier, 9 décembre 1876, II, 454, nº 1, et de Gingins c. Etat de Vaud, 24 janvier 1885.

Lorsque le recours est dirigé contre un prononcé refusant d'accorder la revision d'un jugement rendu antérieurement, le Tribunal fédéral a admis que le délai ne court pas dès la communication de l'arrêt rendu sur la question de revision, mais dès celle du jugement principal. En effet, si l'on adoptait la théorie contraire, les parties n'auraient qu'à former une demande de revision pour prolonger en leur faveur le délai de soixante jours ou pour le faire revivre après son expiration, conséquence que le législateur n'a certainement pas voulue. Arrêt masse Inauen, 9 novembre 1883, IX, 399, nº 2.

Suffit-il que le recourant annonce son intention de recourir avant l'expiration du délai de soixante jours, ou bien la pièce constituant le recours doit-elle être déposée dans ce délai, sous peine d'être écartée comme tardive? Le Tribunal fédéral a admis à plusieurs reprises que le recours est recevable s'il a été *annoncé* dans le délai légal, bien que le mémoire exposant les griefs du recourant ne soit remis que postérieurement à l'expiration de ce délai. Voir arrêts Conseil ecclésiastique de Thurgovie, 19 octobre 1875, I, 364, nº 1; Villiger, 4 septembre 1880, VI, 330, nº 1. Cependant un avis sans date, ne renfermant ni conclusions, ni faits, ni citation de dispositions constitutionnelles ou légales dont la violation est alléguée, ne saurait être envisagé comme équivalant à un recours; arrêt Darbellay, 16 décembre 1881, VII, 716. Une décision plus récente encore a déclaré irrecevables les pièces déposées après l'expiration du délai; arrêt masse Dessibourg, 25 septembre 1885, XI, 272, nº 1.

A la question qui précède se rattache celle de savoir

s'il est nécessaire que le recours soit *reçu* par le Tribunal fédéral le soixantième jour au plus tard, ou s'il suffit au contraire qu'il lui soit *expédié* le dit jour. Cette question se présentant aussi pour d'autres recours que ceux de droit public, le Tribunal fédéral en a fait l'objet d'une décision de principe, le 12 février 1876, et a admis que soit en matière de droit civil, soit en matière de droit public, il suffit que le recours soit déposé le dernier jour utile en mains d'un bureau fédéral des postes et que la date de ce dépôt soit officiellement attestée par récepissé ou par le timbre postal du dit bureau (II, 147). Comp. arrêts Dériveau, 4 mai 1878, IV, 266, no 1; Römer, 16 juillet 1878, IV, 370; Odermatt et consorts, 14 juin 1879, V, 216, no 1.

IV. De la procédure en matière de recours de droit public.

L'art. 61 de la loi sur l'organisation judiciaire, qui règle cette procédure, se borne à poser quelques principes relatifs à l'instruction et au jugement des recours de droit public, sans prévoir les nombreuses difficultés de procédure qui peuvent se présenter. On voit d'ailleurs par le message du 23 mai 1874 que l'intention du législateur a été de laisser à la pratique le soin de fixer les détails de cette procédure.

Nous essaierons d'indiquer quelle a été cette pratique, au moins en ce qui concerne les questions les plus importantes.

A. Forme du recours.

La loi ne prescrivant aucune forme spéciale pour le recours, il en résulte que les parties ont toute latitude à cet égard. Par analogie de l'art 100 de la loi fédérale du 22 novembre 1850 sur la procédure civile, les recours sont souvent transmis au Tribunal fédéral en deux doubles; cependant cela n'est point indispensable.

Le recourant doit indiquer la décision cantonale dont il demande la nullité, mais il n'a pas besoin de désigner la

---

[1]) *Feuille fédérale* de 1874, I, 1009 et suiv.

partie contre laquelle le recours est dirigé. En effet, à teneur de l'art. 61 de la loi sur l'organisation judiciaire, la détermination de cette partie se fait d'office. Voir arrêt Verdan, 29 octobre 1880, VI, 594, nº 1. Le fait qu'un recours ne spécifie pas la décision contre laquelle il est dirigé pourrait avoir pour effet de le faire écarter préjudiciellement; toutefois ce moyen ne doit pas être soulevé d'office; voir arrêt Weder, 10 novembre 1883, IX, 415, nº 1.

Lors même qu'une réclamation adressée au Tribunal fédéral est présentée comme pétition, cette autorité peut l'envisager comme constituant un recours de droit public et la traiter comme telle, si elle en présente les caractères essentiels; arrêt Tschabold, 2 mai 1879, V, 219, nº 1.

Etant donnée la diversité des attributions que la loi a conférées au Tribunal fédéral, il se peut qu'une partie nantisse cette autorité sans spécifier en quelle qualité elle aura à examiner sa réclamation. C'est ainsi que, dans une cause civile intentée à l'Etat de Neuchâtel par l'Hospice d'aliénés de Préfargier, ce dernier avait déjà argumenté dans sa demande de l'inconstitutionnalité d'une loi neuchâteloise, mais n'avait pris qu'en réplique une conclusion relative à un recours de droit public. Bien qu'il y eût là une certaine informalité, le Tribunal fédéral n'en a pas moins examiné séparément la cause civile et le recours de droit public (III, 283, nº 8).

Dans la règle, les recours de droit public doivent être adressés directement au Tribunal fédéral. Toutefois le fait qu'ils auraient été adressés à une autorité cantonale n'autorise pas le Tribunal fédéral à les écarter préjudiciellement s'ils lui ont été transmis et si d'ailleurs les délais légaux ont été observés. Arrêt Lämmermann, 23 avril 1875, I, 122, nº 1.

Mais il est évident que, si le Tribunal fédéral peut, dans une certaine mesure, suppléer à l'intention du recourant en ce qui concerne la manière dont le recours doit être envisagé, cependant il ne saurait aller à l'encontre d'une intention clairement exprimée. Ainsi, lorsqu'un recours porte qu'il est exercé conformément aux art. 29 et 30 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, le Tribunal fédéral ne peut l'en-

visager comme un recours de droit public et l'examiner à ce point de vue. Voir arrêts Kurr, 6 novembre 1880, VI, 544, n° 2; Bänziger c. Heiden, 14 octobre 1882, VIII, 847, n° 3. De même, il ne saurait transformer un recours de droit public au Tribunal fédéral en un recours exercé auprès de la Cour de Cassation fédérale; arrêt Bell et Nigg, 21 juillet 1882, VIII, 419, n° 2. C'est au recourant de voir sous quelle forme il lui convient de faire valoir ses griefs.

La procédure en matière de droit public différant sensiblement de celle à suivre en matière civile, il en résulte qu'on ne peut, dans la même écriture, cumuler une demande civile et un recours de droit public, alors même que les faits à la base des deux réclamations seraient les mêmes. Chacune d'elles doit être présentée dans une écriture séparée; voir arrêt Deschler, 17 janvier 1885, XI, 41, n° 1.

On peut rapprocher de ces arrêts une décision du Conseil fédéral d'après laquelle cette autorité a admis ne pouvoir entrer en matière sur de simples télégrammes. La décision contre laquelle le recours est dirigé doit être produite, ainsi qu'un exposé écrit des motifs de la réclamation.[1])

Les recours adressés au Tribunal fédéral sont naturellement exempts des droits de timbre cantonaux.

B. Intervention.

Bien que la loi ne dispose rien à cet égard, le Tribunal fédéral a cependant admis à plusieurs reprises que les tiers qui ont un intérêt à l'issue d'une contestation de droit public peuvent y intervenir pendant tout le cours de l'instruction, soit à côté du recourant, soit à côté de la partie intimée. Voirs arrêts Uebernolla et Rongellen, 10 juin 1876, II, 240, n° 2; Lucerne c. Argovie, 17 février 1882, VIII, 52, n° 1; masse Stockinger et Boschis, 14 mars 1884, X, 65, n° 2.

En revanche, le Tribunal fédéral a laissé en suspens la question de savoir si la partie intimée peut, en adhérant au

---

[1]) Voir rapport de gestion du Département fédéral de Justice et Police pour 1880, *Feuille fédérale* de 1881, II, 556.

recours de droit public, y formuler de son côté des conclusions actives, sans être liée par le délai de soixante jours. Voir arrêt Paroisse évangélique réformée de Lucerne, 1er octobre 1880, VI, 499, n° 4.

C. Instruction de la cause.

D'après l'art. 61 de la loi, la procédure en matière de contestations de droit public est dans la règle écrite et ce n'est qu'exceptionnellement que le Tribunal fédéral peut ordonner des débats oraux à la demande des parties. D'après le message du 23 mai 1874, il y aurait lieu de faire usage de cette faculté lorsque le cas est très compliqué ou qu'il s'agit de questions entièrement nouvelles.[1])

Après sa réception, le recours est transmis par le Tribunal fédéral, soit par le Juge délégué, à la partie adverse ou, à son défaut, à l'autorité contre laquelle il est dirigé. On a déjà vu plus haut que le recourant n'a pas à désigner quelle est sa partie adverse. Cette détermination se fait d'office. La communication du recours à l'autorité contre la décision de laquelle il est dirigé n'a lieu que s'il n'y a pas de partie adverse; lorsqu'il y en a une, c'est elle seule qui est appelée à répondre au recours. Voir arrêts Solari, 18 juin 1881, VII, 219, n° 1; masse Spycher, 16 septembre 1882, VIII, 466, n° 2.

Une fois la réponse reçue, le Juge d'instruction peut, s'il le juge convenable, prescrire une réplique et une duplique. Il ordonne aussi, s'il y a lieu, la production des moyens de preuve nécessaires. En pratique, on suit généralement à cet égard les dispositions de la procédure civile fédérale, pour autant qu'elles sont compatibles avec les règles particulières à l'instruction des recours de droit public.

Quid si la partie à laquelle le recours a été transmis pour rapport garde le silence? Le Tribunal fédéral a admis que, dans ce cas, les faits allégués par le recourant doivent être admis comme constants. Voir arrêt Société suisse de construction, 18 février 1876, II, 68, n° 1.

---

[1]) *Feuille fédérale*, de 1874, I, 1009 et suiv.

En ce qui concerne le droit accordé au Juge d'ordonner la production des moyens de preuve nécessaires, il a toujours été admis qu'en matière de contestations de droit public le Tribunal fédéral n'est pas une cour d'appel et que dès lors il peut, en vue de sauvegarder les droits constitutionnels des citoyens, ordonner un complément d'instruction et tenir compte de moyens et d'éléments de conviction que les parties n'avaient pas fait valoir devant l'autorité qui a rendu la décision dont est recours. Voir arrêts Bloch, 3 novembre 1875, I, 372, n° 2; Meigniez, 15 novembre 1878, IV, 566, n° 1. C'est ainsi que, dans un cas où il s'agissait d'un refus de mariage fondé sur l'aliénation mentale de l'une des parties, le Tribunal fédéral a ordonné d'office une surexpertise médicale en vue de constater si une telle maladie existait réellement; arrêt Hess et consorts c. Kunz et Knecht, 3 mai 1879, V, 260, n° 4.

Cependant, lorsqu'il ne s'agit point de droits constitutionnels, mais d'affaires civiles ou pénales dont le Tribunal fédéral peut être appelé à connaître comme cour de droit public, la règle est que les faits admis par l'autorité cantonale sont envisagés comme définitivement établis et que la seule question à examiner est celle de droit. Le Tribunal fédéral ne pourrait revoir les faits admis par les tribunaux cantonaux que s'ils étaient manifestement contraires aux pièces produites ou, encore, lorsqu'il apparaîtrait que l'autorité cantonale ne les a admis que comme un prétexte pour se soustraire à l'application des prescriptions dont la violation fonde un recours au Tribunal fédéral. Voir arrêts Guggenheim, 20 août 1875, I, 310, n° 4; Farina, 11 février 1876, II, 119, n° 4; Witzwyl, 13 juin 1885, XI, 172, n° 1.

De ce que le Tribunal fédéral n'est pas une cour d'appel, il résulte naturellement qu'il ne peut juger lui-même à nouveau les causes qui lui sont soumises par la voie d'un recours de droit public; il ne peut que casser les décisions cantonales dont est recours. Comp. arrêt Wallach, 19 février 1881, VII, 54, n° 1 *in fine*.

De même, le Tribunal fédéral, comme cour de droit

public, ne peut déterminer les conséquences civiles de ses arrêts; elles restent dans la compétence des tribunaux civils. Voir arrêt Delune, 5 juin 1875, I, 409, n° 7.

Enfin, à teneur de l'art. 60 de la loi, le Tribunal fédéral est tenu d'appliquer les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette assemblée qui ont une portée genérale, ainsi que les traités qu'elle a ratifiés. Il ne pourrait donc pas, comme les tribunaux des Etats-Unis, se refuser à appliquer une loi parce qu'elle serait contraire à la constitution fédérale.

On a vu plus haut que les dispositions de la procédure civile fédérale sont généralement appliquées par analogie à l'instruction des contestations de droit public. Il convient de dire ici que plusieurs des dispositions de cette loi se trouvent aujourd'hui abrogées de fait. Tel est le cas pour l'art. 92, à teneur duquel „le défendeur a un délai de trois semaines à dater du jour de la réception de la demande pour contester auprès de l'autorité qui la lui a transmise la compétence du Tribunal fédéral." Il a été jugé à plusieurs reprises que les dispositions de cet article, visant un état de choses passé, ont cessé d'être en vigueur en application des art. 2 des dispositions transitoires de la constitution fédérale et 64 de la loi sur l'organisation judiciaire. Il en est de même des art. 93 et 95 de la procédure civile fédérale. Voir arrêts Hospice de Préfargier, 21 mars 1877, III, 281, n° 4; Suisse Occidentale c. Confédération, 21 décembre 1877, III, 787, n° 2; Bière et consorts c. Confédération, 5 décembre 1879, V, 559.

En général, les parties ne sont pas informées du jour où le Tribunal fédéral doit prononcer sur la contestation de droit public qui les divise.[1])

D. Effet suspensif du recours et mesures provisionnelles.

La question de savoir si les recours de droit public adressés à l'autorité fédérale ont un effet suspensif s'est déjà

[1]) Voir *Feuille fédérale*, 1881, II, 912; 1882, II, 787.

posée sous l'empire de la constitution de 1848. A cette époque, le Conseil fédéral et les chambres se sont toujours prononcées en ce sens que le recours n'a pas de plein droit un effet suspensif, mais, d'autre part, l'autorité fédérale s'est aussi réservé le droit d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision dont est recours, au cas où cette exécution entraînerait des conséquences irréparables.[1])

En ce qui le concerne, le Conseil fédéral a continué cette jurisprudence après 1874; cependant la suspension est la règle dans certains cas, par exemple lorsqu'il s'agit du retrait d'un permis d'établissement.[2])

De son côté, le Tribunal fédéral a aussi adopté ce point de vue. Il faut une décision spéciale du Tribunal fédéral, soit de son Président, pour suspendre les procédés juridiques devant les autorités cantonales. Un recours n'a donc un effet suspensif que pour autant que le Tribunal fédéral ordonne la suspension ou que les autorités cantonales suspendent l'exécution de leur chef. Voir arrêt Müller, 22 mars 1878, IV, 54.

Quant au droit du Tribunal fédéral d'ordonner la suspension, il résulte de l'art. 63 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, d'après lequel le Président du Tribunal peut, sur la demande d'une partie, ordonner les mesures nécessaires pour le maintien de l'état de fait, ces mesures devant toutefois être ratifiées par le Tribunal dans sa première audience. Ces dispositions doivent être rapprochées des art. 199 à 202 de la procédure civile fédérale, à teneur desquels les mesures provisionnelles ont pour but de protéger une possession menacée, d'empêcher qu'il soit apporté des changements à l'objet litigieux, ou d'écarter un dommage difficile à réparer qui menace le requérant.[3])

---

[1]) Voir Blumer, 1re édition, II, p. 24.

[2]) *Feuille fédérale,* 1884, II, 632.

[3]) Sur l'interprétation de l'art. 199, voir l'ordonnance rendue le 14 juin 1881 dans le procès pendant entre Genève et Vaud au sujet du niveau du lac Léman, *Journal des tribunaux,* 1881, 406.

E. Dépens.

Lors des débats constitutionnels, il avait été proposé de dire que la procédure relative aux recours de droit public serait sans frais pour les parties; mais cette proposition ne fut pas adoptée.

L'art. 62 de la loi sur l'organisation judiciaire a toutefois repris ce principe, en disposant que „dans les procès qui portent sur des contestations de droit public, il ne peut, dans la règle, ni être demandé d'émoluments, ni être alloué d'indemnités aux parties. Cependant, ajoute cet article, le Tribunal peut faire des exceptions dans les cas où elles seraient justifiées par l'origine ou la cause de la contestation, ou par la manière dont le procès a été instruit par les parties."

On voit par le message du Conseil fédéral que, lorsqu'un recours a été reconnu fondé, le Tribunal ne doit pas réclamer des frais de justice, attendu qu'il ne serait pas équitable de les imposer à la partie adverse, puisque ce n'est pas elle qui a donné lieu au recours, mais bien l'autorité cantonale qui a violé une disposition constitutionnelle. Quant aux recours écartés pour une raison ou pour une autre, le Tribunal fédéral doit examiner si le recourant a agi de bonne foi; si tel est le cas, il ne serait pas équitable de le condamner à payer des frais de justice. Au contraire, il en est autrement, lorsque le Tribunal fédéral reconnaît l'intention d'une des parties de traîner le procès en longueur ou un esprit de chicane.[1]) Voir arrêts von Erlach, 24 mars 1876, II, 47, n° 6; Läubli et Wullschläger, 24 mars 1876, II, 49, n° 4; Diethelm, 11 janvier 1878, IV, 16, n° 3, etc.

Dans un cas, le Tribunal fédéral a réservé le droit de la partie d'exercer son recours contre son mandataire pour être remboursée de l'émolument de justice mis à sa charge. Voir arrêt Uebernolla et Rongellen, 10 juin 1876, II, 243, n° 9.

La détermination de l'émolument de justice et des indemnités à allouer aux parties en matière de droit public

[1]) *Feuille fédérale* de 1874, I, 1010.

est réglée par l'art. 15 de la loi fédérale concernant les frais de l'administration de la justice fédérale, du 25 juin 1880.[1])

F. Chose jugée, revision et interprétation.

Les arrêts rendus par le Tribunal fédéral en matière de droit public jouissent-ils de l'autorité de la chose jugée? Le Tribunal fédéral a admis à cet égard que les principes de la procédure civile sur la chose jugée ne sont pas applicables en matière de droit public et constitutionnel où le débat, loin d'être circonscrit à une question privée entre parties bien déterminées, peut intéresser une population entière et renaître à l'occasion de tel ou tel acte de l'autorité législative ou administrative. En ce qui concerne spécialement les décisions de droit public prises par les autorités politiques de la Confédération, le Tribunal fédéral s'est prononcé en ce sens que, tout en demeurant obligatoires pour les parties entre lesquelles le prononcé primitif est intervenu, elles ne mettent pas obstacle à ce que la question de la constitutionnalité d'une loi cantonale puisse être examinée à nouveau entre d'autres parties ou à l'occasion d'un autre acte législatif ou administratif. Voir arrêts Lucerne c. Argovie, 17 février 1882, VIII, 53, n° 2; Banque foncière du Jura, 6 juin 1884, X, 178, n° 1.

La question de savoir si les arrêts de droit public peuvent faire l'objet d'une demande de revision a été résolue affirmativement par le Tribunal fédéral. „Bien que les arrêts de droit public aient certainement force de chose jugée, dit une décision Vettler c. Exer du 8 octobre 1875 (I, 231), l'intention du législateur n'a certainement pas été d'exclure tout moyen de les attaquer, ni de leur attribuer ainsi une force exécutoire plus grande que cela n'est le cas pour les arrêts de droit civil rendus par le Tribunal fédéral. Au contraire, il est évident qu'il doit exister un moyen d'annuler des arrêts de droit public dont la nullité résulterait de moyens de procédure généralement admis, par exemple de la circons-

[1]) Sur la question de savoir ce qu'il faut entendre par „contestations de nature mixte," voir le rapport de gestion du Tribunal fédéral pour 1881, *Feuille fédérale* de 1882, II, 790 et suiv.

tance que le Tribunal aurait été composé d'une manière illégale ou aurait siégé avec un nombre de juges insuffisant." En conséquence, le Tribunal fédéral a admis que les art. 192 et suivants de la procédure civile fédérale, relatifs à la revision de jugements civils, sont aussi applicables en matière d'arrêts de droit public. C'est ainsi que le Tribunal fédéral est entré en matière sur une demande de revision concernant un arrêt rendu par lui-même, attendu que l'instant à la revision avait trouvé des moyens de preuve concluants dont la production lui avait été impossible dans la procédure précédente (voir arrêt Vettler c. Exer, déjà cité).

La revision ne peut toutefois être demandée en raison de faits survenus postérieurement à la première décision; voir arrêt Caviezel, 24 mars 1882, VIII, 63.

Enfin, en ce qui concerne l'interprétation des jugements, le Tribunal fédéral a admis implicitement que les art. 197 et 198 de la procédure civile fédérale sont aussi applicables en matière de droit public. Voir arrêt Bossard c. Lucerne, 10 janvier 1880, VI, 35, n° 1.

Addenda.

L'impression du travail qui précède était déjà achevée lorsque nous avons eu connaissance d'un arrêt du Tribunal fédéral qui nous paraît plus rigoureux que des décisions antérieures en ce qui concerne le *délai de recours.*

En effet, dans une cause Mottaz c. Python, le Tribunal fédéral a décidé, le 16 janvier 1886, d'écarter un recours déposé le 61me jour après la décision contre laquelle il était dirigé, bien que le 60me jour fût un jour férié. Le Tribunal fédéral a estimé que l'art. 73 de la procédure civile fédérale, d'après lequel, en pareil cas, il peut être encore valablement procédé le jour suivant, si le délai expire un dimanche ou un jour férié, n'est point applicable en matière de contestations de droit public.