Les "Tribunaux du contentieux de l'administration" : en particulier le Tribunal administratif vaudois (1803-1831)

Autor(en): **Secrétan, Roger**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **51 (1932)**

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-896435

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Les „Tribunaux du contentieux de l'administration", en particulier le Tribunal administratif vaudois (1803—1831)*).

Par M. Roger Secrétan, docteur en droit, professeur à l'Université de Lausanne.

Table des matières.

	Page
§ 1. Période de la République helvétique	188
§ 2. L'Acte de Médiation	197
§ 3. L'organisation du Tribunal vaudois du contentieux .	205
§ 4. La crise de 1814	207
§ 5. L'unité de juridiction (1830). Abolition des tribunaux administratifs	214

Il y a eu en 1931 cent ans que disparaissait le dernier des „tribunaux du contentieux de l'administration", institués en 1803. Ces cours n'ont joué qu'un rôle modeste. Mais leur création et leur suppression constituent l'aboutissement de débats doctrinaux d'un vif intérêt. Elles représentent deux solutions opposées d'un problème — celui de la juridiction administrative — qui s'est posé sous différentes formes, dans nombre de pays, pendant tout le cours du 19e siècle et qui jouit, présentement, d'un regain d'actualité. Les tribunaux administratifs cantonaux ont, d'autre part, subi, en 1814, une crise dont l'intérêt politique et juridique est grand. Enfin le système actuel de liquidation des litiges administratifs a encore, dans quelques cantons, sa base de principe dans l'état de droit créé par l'abolition des tribunaux dont il s'agit.

*) Communication lue à la Société vaudoise d'histoire et d'archéologie, le 13 février 1932.

Faire l'histoire des tribunaux du contentieux, c'est étudier les diverses conceptions de la séparation des pouvoirs qui ont prévalu, en Suisse, entre 1798 et 1831. C'est décrire comment se sont curieusement combinées, à ce propos, des influences étrangères et des notions vraisemblablement autochtones.

§ 1. Période de la République helvétique.

Pour saisir l'importance des Tribunaux du contentieux institués en 1803, il faut remonter à la République helvétique.

La solution des conflits administratifs ne tient pas une grande place dans les constitutions et projets de constitution de l'Helvétique. L'unitarisme ou le fédéralisme, le problème électoral, celui des droits féodaux, accaparent tout l'intérêt. Mais, à quelques rares exceptions près, tous les textes élaborés entre 1798 et 1802 reflètent — comme il est naturel — les idées de la Révolution française. Ils s'inspirent du principe de la „séparation des autorités" et remettent dès lors le contentieux administratif à l'administration active. Quelques mots d'explication sont ici nécessaires.

Le principe de la séparation des pouvoirs veut que la fonction législative, la fonction administrative et la fonction juridictionnelle soient exercées, en thèse générale, chacune par un pouvoir distinct. La séparation des pouvoirs s'oppose donc à ce qu'un même pouvoir réunisse dans ses mains deux ou plusieurs fonctions, par exemple à ce que les juges fassent des actes administratifs. Les tribunaux ne doivent, par conséquent, pas édicter de règlements ni accomplir d'actes administratifs individuels. Ils ne sauraient, en particulier, comme les juges anglais, adresser à l'administration des défenses ou des injonctions.

Mais, sur ce fonds commun s'élèvent deux théories opposées. L'une estime que le jugement des litiges suscités par les actes de l'administration relève, comme tout autre

jugement, des tribunaux (systèmes de la compétence judiciaire et de l'unité de juridiction). L'autre soutient que les tribunaux ordinaires sont incompétents à l'égard des litiges administratifs et que le soin de trancher ces différends incombe à l'administration elle-même. Cette dernière théorie date de la Révolution française naissante et elle a, dès lors, été constamment suivie en France. On l'appelle: théorie — ou principe — de la séparation des autorités. La séparation des autorités est donc une interprétation particulière, spécifiquement française, du principe de la séparation des pouvoirs. Non seulement elle cantonne le pouvoir judiciaire dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, mais encore elle lui enlève cette fonction lorsque le point à juger touche au domaine de l'administration. Non seulement les juges ne doivent pas se faire administrateurs ni les administrateurs juges (c'est la séparation des pouvoirs). Mais encore les juges ne doivent pas juger les procès soulevés par l'activité des administrateurs. La règle de la séparation des autorités va donc plus loin que le principe de la séparation des pouvoirs, en distinguant dans la fonction de juger deux parties, dont l'une reste aux tribunaux, tandis que l'autre passe à l'administration. La séparation des autorités s'attache ainsi, non plus au caractère de l'acte juridictionnel, mais à la nature de la règle de droit qu'il s'agit d'interpréter par cet acte (règle de droit civil ou règle de droit administratif). Nous discuterons plus tard les mérites de cette doctrine. Bornons-nous, pour l'instant, à en exposer l'origine.

Des voix s'étaient élevées, en France, au sein de l'Assemblée constituante, pour proposer que tout le contentieux administratif soit remis aux tribunaux ordinaires:

Chabroud, dans la séance du 30 mars 1790:

„ . . . Aussitôt qu'un différend survient entre des particuliers, aussitôt qu'une opposition est formée, voilà un litige, dont les administrateurs ne doivent pas connaître, parce qu'ils ne sont pas juges; et s'il n'y a aucun motif d'en ravir la connaissance aux tribunaux ordinaires, il ne faut pas créer inutilement

d'autres tribunaux. Dirait-on que les tribunaux ordinaires pourraient s'ériger en censeurs de l'administration et la contrarier? Je pense qu'ils seraient assujettis à se conformer aux décisions de l'ordonnance générale et que, s'ils s'en écartaient, on aurait, pour les rappeler à leur devoir, les mêmes moyens qui les forceront à se conformer aux lois."

A la séance du 16 août 1791, Durand de Maillane demande que l'on décrète expressément: „Qu'il est toujours loisible de réclamer contre les corps administratifs, contre la nation elle-même, l'exécution de la loi devant les tribunaux."[1])

Ces appels ne furent pas entendus et le dogme de la séparation des autorités, proclamé par l'Assemblée constituante les 16/24 août 1790, fut confirmé dans la Constitution des 3/14 septembre 1791. Voici les textes en question:

Décret de l'Assemblée constituante, des 16/24 août 1790, titre II, art. 13:

„Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeuront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions."

Constitution des 3/14 septembre 1791, titre II, chap. V, art. 3:

„Les tribunaux ne peuvent entreprendre sur les fonctions administratives, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions."

Décret de la Convention, du 16 fructidor, an III:

„La Convention nationale, après avoir entendu son Comité des finances, déclare qu'elle annule toutes les procédures et jugements intervenus dans les tribunaux judiciaires contre les membres des corps administratifs et comités de surveillance, sur réclamation d'objets saisis, de taxes révolutionnaires et d'autres actes d'administration émanés desdites autorités pour exécution des lois et arrêtés des représentants du peuple en mission, ou sur répétition des sommes et effets versés au Trésor. — Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit, sauf aux réclamants à se pourvoir devant le Comité des finances pour leur être fait droit, s'il y a lieu, en exécution des lois."

---

[1]) Cité par Esmein, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 7e éd. 1921, tome I, p. 530, note 219.

Les facteurs qui entraînèrent la proclamation de la séparation des autorités furent essentiellement des contingences historiques, propres à la France:

Le 17e et le 18e siècles avaient été occupés par les luttes des intendants avec les Parlements. Les intendants, chacun le sait, étaient des agents du Roi dans les provinces. Leurs compétences ne se limitaient d'ailleurs pas à l'administration: elles allaient, dans certains cas, jusqu'à permettre de rendre des jugements (ces officiers ne portaient-ils pas le titre d'intendants „de police, de justice et de finances"?). Les Parlements étaient des cours de justice, mais dotées d'attributions législatives et administratives. Ces tribunaux pouvaient, en effet, rendre des „arrêts de règlement" ayant le caractère de règles de droit, soit d'actes législatifs. D'autre part, la force obligatoire des édits royaux était subordonnée à leur enregistrement par les cours de justice, et les Parlements ne se faisaient pas faute de refuser celui-ci. Il leur était loisible, de même, de refuser l'exécution des mesures ordonnées par les administrateurs, de citer ceux-ci à leur barre et de leur adresser des „remontrances". Bref, les Parlements intervenaient profondément dans l'exercice des fonctions législatives et administratives. Vers la fin de l'ancien régime, en particulier, ils avaient pris une attitude d'opposition systématique aux tentatives de réformes administratives et financières des ministres de Louis XVI. Il en résulta, chez ceux qui étaient partisans de ces réformes, une méfiance extrême à l'égard des tribunaux.

Les Constituants partagèrent cette méfiance, et ils éprouvèrent des craintes pour leurs propres projets. Ils avaient vu les tribunaux faire échec aux tentatives de la monarchie. Ils redoutèrent, dès lors, qu'en dépit de la réorganisation judiciaire, les magistrats n'héritent de l'état d'esprit de leurs prédécesseurs et qu'ils ne sabotent les plans qui allaient être réalisés.

L'Assemblée constituante aurait pu se borner à appliquer la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire à cantonner

les tribunaux dans l'exercice des actes de juridiction, mais en leur laissant l'exercice de tous les actes de juridiction (en matière administrative comme en matière civile et pénale). Emportée par sa méfiance contre le pouvoir judiciaire, elle alla plus loin: le droit de juger une catégorie de litiges, les litiges administratifs, fut enlevée aux tribunaux et confiée à l'administration active.

Les Constituants croyaient, d'ailleurs, réaliser le principe de la séparation des pouvoirs. Montesquieu, en effet, ne semble point avoir envisagé que les actes de l'administration puissent être soumis au pouvoir judiciaire. Selon lui, les tribunaux ont pour seule tâche de résoudre les différends entre particuliers et de juger les auteurs d'infractions pénales. Montesquieu appelle le pouvoir judiciaire: „La puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit civil", et il dit: „Par la troisième (cette puissance exécutrice des choses du droit civil), il (le prince, ou le magistrat) punit les crimes ou juge les différends des particuliers." (Esprit des lois, livre XI, ch. 6). Montesquieu semble donc avoir limité le domaine d'action des tribunaux au droit civil et au droit pénal. Il ne paraît pas avoir envisagé que les cours judiciaires puissent être appelées à apprécier la régularité d'actes administratifs. Pourquoi cela?

Parce que, au 18e siècle, la doctrine divisait les lois en lois civiles et lois politiques. Cette distinction correspond, grosso modo, à celle que nous établissons entre le droit privé et le droit public. „Il faut" — disait Duport le 29 mars 1790 à l'Assemblée constituante — „il faut distinguer deux sortes de lois: les lois politiques et les lois civiles. Les premières embrassent les relations des individus avec la société ou celles des diverses institutions politiques entre elles. Les secondes déterminent les relations particulières d'individu à individu."[2]) Pour les juristes du 18e siècle, le contrôle des tribunaux s'applique aux lois civiles, parce que les rapports privés sont régis par le droit. Mais ce

[2]) Ibid. p. 532.

contrôle ne s'étend point aux „lois politiques", parce que l'Etat, lui, n'est pas soumis au droit: l'Etat est un souverain, détenteur absolu de la puissance publique et seul responsable de l'emploi qu'il en fait.

Point n'est besoin d'insister sur la transformation des idées survenue, dès lors, à cet égard. Aujourd'hui, toute l'activité humaine, celle des organes de l'Etat comme celle des particuliers, est dominée par le concept de loi. Il existe, non seulement des lois civiles et pénales, qui règlent les rapports des citoyens entre eux, mais aussi des lois de droit public, qui établissent les rouages étatiques, fixent leurs compétences et déterminent, tant les droits de l'Etat vis-à-vis des citoyens (soit les devoirs de ces citoyens), que les droits des individus, soit les obligations de l'Etat à leur égard.

Du temps de Montesquieu, toutefois, et encore sous la Révolution, la fonction naturelle des tribunaux paraissait limitée au droit civil et au droit pénal. L'idée de faire apprécier par un corps judiciaire la légalité d'actes administratifs était, en 1790, trop nouvelle pour s'imposer immédiatement.

Le jugement des litiges administratifs ayant été enlevé aux tribunaux judiciaires, la question se posa de savoir à qui cette compétence serait confiée. L'Assemblée constituante avait le choix entre la création d'instances spéciales ou la remise de tout le contentieux administratif à l'administration elle-même. Elle opta pour ce dernier parti, à raison, derechef, de circonstances historiques, propres à la France et dans l'examen desquelles nous n'entrerons pas. Ce furent donc, en vertu du décret des 6/11 septembre 1790, les administrateurs eux-mêmes, soit les directoires de districts et de départements, qui reçurent compétence pour juger les recours administratifs, sous réserve de pourvoi au Conseil des ministres, présidé par le Roi.

En 1798, le régime ci-dessus était près d'être amendé, en France, par la création d'un Conseil d'Etat. Le Directoire n'en appliquait pas moins toujours le principe de la sépara-

tion des autorités et le système de l'administrateur-juge. Rien d'étonnant, dès lors, à ce que l'on retrouve ce système dans toutes les constitutions et dans chacun des nombreux projets de constitution élaborés sous la République helvétique.

Ainsi, le 10 mai 1799, le Ministre des Finances informe le Directoire helvétique que la Chambre administrative de Soleure a cru devoir requérir l'assistance des tribunaux contre les citoyens débiteurs de l'Ohmgeld, qui, presque tous, en refusent le paiement; mais, dit-il, le Tribunal de canton traîne les choses en longueur et accorde aux contribuables des délais, de telle sorte que la perception en est retardée.

Le Directoire répond en chargeant le Ministre des Finances d'écrire au Préfet national, à Soleure:

1° Pour lui faire savoir, et par lui au Tribunal de canton, que la coopération de ce tribunal a été demandée, non point pour soumettre à sa décision la question du payement, mais seulement pour qu'il accorde la contrainte juridique comme moyen de l'effectuer;

2° pour le charger, en conséquence, de rappeler le tribunal à l'ordre, et lui déclarer qu'il est absolument incompétent pour se constituer juge sur des questions de cette nature;

3° pour le charger enfin de procurer d'une manière très active la rentrée de l'impôt."[3])

Le projet de Constitution helvétique, élaboré en janvier 1801 par le Conseil exécutif (dit projet Rengger) prévoit également (art. 80), que, dans chaque canton, „le Conseil de canton décide sur les cas contentieux en matière administrative". Il institue, par ailleurs (art. 24), au nombre des autorités centrales un „Sénat conservateur" imité du Sénat conservateur français. „Le Sénat conservateur veille au maintien de la Constitution, en prononçant sur les actes du Conseil législatif, du Conseil exécutif et du Tribunal de

[3]) Strickler, Aktensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik, tome IV, p. 519; cf. aussi XI, p. 393 n° 1506; p. 464 n° 1731 et p. 477, n° 1773 b).

cassation qui lui sont dénoncés par l'une de ces trois autorités comme étant contraires à la Constitution. — Si le Sénat déclare un tel acte contraire à la Constitution, il est regardé comme non avenu."[4])

C'est toujours du système de l'administrateur-juge que s'inspirent les Constitutions cantonales établies, durant l'été 1801, en vertu de la Constitution de la Malmaison. Le gouvernement cantonal prononce sur les pourvois dirigés contre les actes des autorités inférieures; il y a souvent recours à l'assemblée législative cantonale[5]). Le projet vaudois, voté du 21 au 29 août 1801 par la 1ère Diète du canton de Vaud, renferme, au titre des communes, les dispositions suivantes[6]):

„L'organisation cantonale donnera aux citoyens la garantie suivante contre les abus dans l'exercice de l'autorité municipale:

Tout individu qui prétend être lésé par une disposition particulière de la Municipalité doit commencer par obéir, si le cas est urgent et l'objet de la compétence de la Municipalité. Mais il a le droit de porter sa plainte au Lieutenant de district, qui cherchera par des représentations à faire réparer le tort, ou portera l'affaire au Petit Conseil, en lui envoyant la plainte et le mémoire justificatif, lorsque les moyens conciliatoires n'auront pas réussi au gré des parties.

Si les Membres de la Commune ou quelques-uns d'entre eux jugent être lésés par un arrêté ou disposition générale de la Municipalité, ils doivent commencer par obéir provisoirement, si le cas est urgent et l'objet de sa compétence. Mais ils peuvent, par une adresse signée de quatre Citoyens au moins dans les petites Communes, et dix dans les grandes, porter plainte contre la Municipalité.

Cette adresse est présentée par deux d'entr'eux au plus, au Lieutenant du District, qui l'envoye apostillée au Petit Conseil, avec le Mémoire justificatif de la Municipalité.

---

[4]) Strickler, VI, p. 533—540; traduction française aux Archives cantonales vaudoises, fonds Glayre.

[5]) Strickler, VII, p. 1431 à 1603, constitutions des cantons d'Argovie-Baden, art. 31 et 42, de Bâle, art. 108, de Berne, art. 28 et 43, de Fribourg, art. 35, de Glaris, art. 51 et 65, de Lucerne, art. 39, de Schaffhouse-Thurgovie, art. 190 à 194, 217, 218, 267 et 268).

[6]) Strickler, VII, p. 1566; Archives cant. vaudoises, H. A. 8: Registre des délibérations des Diètes du canton de Vaud, f° 27.

Le Petit Conseil confirme, casse ou modifie l'arrêté et fait droit sur la plainte.

Chacun des signataires est solidairement responsable des conséquences de leur démarche."

On retrouve encore le principe de l'administrateur-juge à l'article 69 de la Constitution helvétique du 24 octobre 1801[7]), et dans un projet, sans date ni nom d'auteur, faisant partie du fonds Glayre[8]).

L'année 1802 n'apporte aucune modification à cet état de droit. Selon le projet de Reding, du 27 février 1802 (art. 28), le Sénat „juge les différends politiques et d'administration . . . dans l'intérieur des cantons, qui seraient en rapport avec la garantie des constitutions cantonales"[9]). La Constitution helvétique du 25 mai 1802, dite des Notables, dispose également (art. 40), que „le Sénat prononce sur le contentieux en matière d'administration générale"[10]).

La Constitution des Notables entraîna l'élaboration de nouveaux projets cantonaux, au cours de l'été 1802. Ces projets ressemblent beaucoup à ceux de 1801: le jugement des litiges administratifs appartient au Conseil d'administration (autorité exécutive cantonale), généralement sous réserve de recours au Conseil de canton (autorité législative)[11]). Le „projet d'organisation du canton de Vaud, du 31 août 1802"[12]) semble partir du même principe, sans toutefois être aussi explicite. Il offre, d'autre part, un certain intérêt du fait d'une disposition touchant les litiges comptables, et sur laquelle nous reviendrons.

---

[7]) Strickler, VII, p. 592.

[8]) Archives cantonales vaudoises.

[9]) Strickler, VII, p. 1043 et suiv.; Archives cantonales vaudoises H. E. 166.

[10]) Strickler, VII, p. 1374 et suiv.

[11]) Strickler, VIII, p. 1461 et suiv., constitutions des cantons d'Argovie, art. 35 et 48, de Bâle, art. 119, de Berne, art. 24 et 34, de Fribourg, art. 30, de Lucerne, art. 27 et 42, de Soleure, art. 68, de Zug, art. 79, 80 et 96, de Zurich, art. 33.

[12]) Strickler, VIII, p. 1529; Registre des délibérations des Diètes du canton de Vaud, Archives cantonales vaudoises H. A. 8.

§ 2. L'Acte de Médiation.

Les Constitutions cantonales annexées à l'Acte de médiation consacrent, en matière de contentieux administratif, les solutions les plus diverses:

Les petits cantons à Landsgemeinde en reviennent implicitement à la confusion des pouvoirs administratif et judiciaire. Il en est de même des Grisons, qui forment une Confédération de ligues.

Le principe que l'administration active tranche seule les litiges administratifs est, en revanche, formellement exprimé par les constitutions des cantons de Bâle, Berne, Fribourg, Lucerne, Schaffhouse, Soleure et Zurich (art. VI). „Le Petit Conseil — disent ces constitutions — juge en dernier ressort le contentieux de l'administration."

Enfin, dans les nouveaux cantons, sauf aux Grisons, soit dans les cantons de St-Gall, Argovie, Thurgovie, Tessin et Vaud, la Constitution dispose ce qui suit:

„Un tribunal, composé d'un membre du Petit Conseil et de quatre membres du Tribunal d'appel, prononcera sur le contentieux de l'administration."

La création de ces tribunaux est un événement pour l'époque. Elle représente une tentative originale de résoudre la question du contentieux administratif. On perçoit, encore, l'influence des institutions françaises. Mais ce facteur apparaît combiné et considérablement modifié par des éléments nouveaux, vraisemblablement autochtones. C'est pourquoi il est utile de s'y arrêter.

Les auteurs qui se sont occupés de la question ont attribué l'institution des Tribunaux du contentieux à l'exemple de la France, soit à l'influence de l'An VIII, qui avait vu surgir le Conseil d'Etat[13]). Il y a, sans doute, une

[13]) Jenny, dans le dictionnaire de Reichesberg, III 2., p. 1352; Wyssa, Le Contentieux administratif en Suisse, thèse Lausanne 1920, art. 13, lequel esquisse cependant la distinction nécessaire. Voir également: His, Geschichte des neuern schw. Staatsrechts, I p. 317, II p. 337.

part de vérité dans cette assertion. L'An VIII marque, en France, la fin d'une période dans laquelle l'administration active concentrait en ses mains, tout à la fois les affaires non contentieuses et la compétence de juger les litiges administratifs. La création du Conseil d'Etat implique l'abandon du procédé par lequel les fonctionnaires et les autorités administratives prennent d'abord des mesures, puis statuent eux-mêmes sur les recours dirigés contre ces mesures. La création de tribunaux administratifs, dans quelques cantons suisses, aboutit également à une séparation des fonctions, mais à une séparation beaucoup plus complète, fondée sur des principes différents des principes français.

On peut admettre que l'institution du Conseil d'Etat a préparé les esprits, qu'elle les a inclinés vers un système protecteur des droits des administrés. Elle a fait accepter l'idée que les administrateurs ne doivent pas détenir seuls le droit de prononcer sur les litiges administratifs. Mais là s'arrête, selon nous, la part de la France dans la création des tribunaux suisses du contentieux, en 1803.

Et, tout d'abord, si vraiment le Conseil d'Etat français avait exercé sur les idées, en Suisse, l'attrait qu'on veut bien lui reconnaître, cet attrait se serait manifesté avant 1803. Le coup d'Etat de Bonaparte est du 18 Brumaire An VIII, soit du 9 novembre 1799. Le Conseil d'Etat est issu de la Constitution du 22 frimaire An VIII et de la loi du 28 pluviôse An VIII. Or, nous l'avons vu, les multiples constitutions et projets de constitutions helvétiques et cantonales de 1800, 1801 et 1802 sont directement inspirés encore de la pure séparation des autorités, telle qu'elle avait été proclamée en 1790 et 1791 par l'Assemblée constituante. Si donc le Conseil d'Etat français a exercé une influence chez nous, il faut convenir que c'est une influence à retardement.

D'autre part, les tribunaux du contentieux créés par l'Acte de médiation s'écartent, sur plusieurs points essentiels, du système français:

Le Conseil d'Etat français, ne l'oublions pas, est parvenu par une longue évolution à sa forme actuelle. Il n'a pas toujours joui de la position indépendante et de l'autorité qui font son incontestable prestige.

Le Conseil d'Etat n'est pas et n'a jamais été un collège de juges, appartenant au pouvoir judiciaire. Les tribunaux sont, au contraire, soigneusement exclus du contentieux administratif, en France. Les conseillers d'Etat sont des fonctionnaires administratifs. Ils font partie de l'ordre exécutif et ne jouissent pas de l'inamovibilité. La juridiction administrative française est le résultat d'une différenciation, d'une spécialisation des rouages administratifs. L'administration continue à se juger elle-même. Mais certains de ses organes sont préposés aux tâches d'administration active, et d'autres spécialisés dans la fonction de juger les litiges que soulève cette action. Le Conseil d'Etat et les conseils de préfecture ne sont donc pas des tribunaux, mais des corps administratifs, formés d'agents du pouvoir exécutif, non de magistrats. Aucun juge n'en fait partie.

Or, première différence essentielle, les Tribunaux suisses du contentieux créés en 1803, furent composés de 5 membres, dont 4 délégués par l'autorité judiciaire cantonale. Bien loin d'appliquer le principe français de la séparation des autorités, l'Acte de Médiation rompt nettement avec ce principe, en donnant, dans le tribunal administratif, une prépondérance manifeste aux juges civils et pénaux. Il arrive ainsi à subordonner, en fait, l'administration au pouvoir judiciaire.

D'autre part, jusqu'en 1872 (à part une brève interruption de 1848 à 1852), la mission du Conseil d'Etat français était restreinte à donner sur la solution des litiges des avis. Le Conseil d'Etat n'avait donc, en 1803, que la „justice retenue". Ce sont les IIe et IIIe Républiques qui lui ont accordé le pouvoir de rendre des „arrêts", lui conférant ainsi la „justice déléguée".

Le Consulat considérait, à juste titre, l'administration consultative comme le complément nécessaire des bureaux.

Ceux-ci préparent hiérarchiquement les affaires, mais ils ne délibèrent point. Or, les affaires ont besoin d'être délibérées. L'institution de corps consultatifs, à côté des bureaux, procure les avantages de la délibération par des hommes compétents. L'administrateur se trouve éclairé par des avis, et, cependant, il garde les mains libres.

Aux termes de la Constitution du 22 frimaire An VIII, le Conseil d'Etat n'a donc que des attributions consultatives. Il est chargé: 1° de conseiller les consuls sur l'administration du pays; 2° de préparer les règlements d'administration publique; 3° d'exprimer sa manière de voir sur la solution à donner aux litiges administratifs. Le recours provoque un avis du Conseil d'Etat, mais il est tranché par décret du gouvernement, le gouvernement restant libre de suivre ou de ne pas suivre l'avis.

Or, à ce point de vue aussi, les Tribunaux cantonaux du contentieux, créés en 1803, s'écartent résolument de la formule française. Non seulement ils se composent pour les 4/5èmes de juges judiciaires, mais encore ils jouissent de la justice déléguée, que leur prétendu prototype, le Conseil d'Etat français, ne devait recevoir qu'en 1848, pour peu de temps, puis en 1872. C'est une innovation très remarquable pour l'époque.

Il est certes curieux que la formule française d'un tribunal administratif à justice retenue n'ait point inspiré les hommes d'Etat suisses des années 1800 à 1803. Les nouveaux cantons passent d'un coup de la pure séparation des autorités à un régime d'administration judiciaire directement opposé au système du Consulat. Aucun des multiples textes proposés ou votés durant la période de la République helvétique ne porte la marque de l'organisation de l'An VIII. Si, un seul, et encore n'a-t-il, sauf erreur, jamais été publié: dans les papiers de Glayre, conservés aux Archives cantonales vaudoises, on trouve, entr'autres documents, un „Second projet de Constitution helvétique", sans date ni nom d'auteur, qui établit auprès du „Conseil de Régence" un „Conseil privé". Le Conseil de Régence prend l'avis

du Conseil privé „dans tous les cas contentieux ou qui exigent une discussion approfondie. Il peut le faire délibérer en sa présence. Mais ses membres n'ont que la voix consultative. Toutes les délibérations du Conseil privé n'ont d'autre résultat que celui d'arrêter un préavis."

Mais alors se pose une question très intéressante: qui donc est l'auteur, quelles sont les causes de la création des tribunaux cantonaux du contentieux, selon des principes aussi nouveaux pour l'époque?

Le savant archiviste d'Etat vaudois, M. Maxime Reymond, a eu la bonne fortune, il y a quelques années, de retrouver[14]) le projet de Constitution du canton de Vaud soumis, le 20 décembre 1802, aux commissaires français, par les députés officiels vaudois à la Consulta: Monod, Louis Secrétan et Muret, et par J. J. Cart et Marc-Antoine Pellis, délégués bénévoles. Quant à Pidou et à Bégos, ils ont signé le mémoire introductif, qui est connu[15]), mais pas le projet lui-même.

Or, ce projet vaudois renferme un titre XVIII: „Tribunal pour le Contentieux de l'Administration", que l'Acte de Médiation adoptera, en l'élaguant. Le voici:

„Il y a un tribunal composé d'un Membre du Petit Conseil et de quatre Membres du Tribunal Suprême.

Le Président est toujours l'un des quatre Membres du Tribunal Suprême.

Il sort tous les trois mois un des Membres pris d'entre ceux du Tribunal Suprême et il sera remplacé par un autre tiré du même Corps.

Le choix des Membres de ce Tribunal appartient au Corps d'où ils auront été tirés.

Toute difficulté sur les Contributions publiques et dont l'objet sera plus considérable de 50 L. sera jugée en première et dernière instance par le Tribunal érigé dans le présent Titre."

L'Acte de Médiation se bornera à accueillir le premier paragraphe de ce texte, renvoyant le surplus aux lois cantonales. En comparant le projet vaudois et l'Acte de Mé-

[14]) Revue historique vaudoise, 1930, p. 193 et suiv.

[15]) Emile Couvreu, Comment est née la Constitution vaudoise de 1803, p. 79 et suiv.

diation, on en vient tout naturellement à conclure que l'institution des Tribunaux du contentieux est due à l'initiative des députés vaudois.

Ce n'est là toutefois qu'une hypothèse, et cette hypothèse demande à être contrôlée, pour autant que la chose est possible. Chacun sait, en effet, que les Constitutions des nouveaux cantons ne dérivent pas du projet vaudois, mais des projets — d'ailleurs presque identiques — que Stapfer avait préparés pour Argovie et Thurgovie[16]). Il nous faut donc vérifier avant tout la teneur de ces deux projets, quant au contentieux administratif. Prévoient-ils, eux aussi, un tribunal du contentieux organisé sur les mêmes bases, auquel cas le texte vaudois apparaîtrait plutôt, sur ce point, comme une copie que comme une proposition originale.

Les papiers de Stapfer, acquis récemment par la Confédération, contiennent diverses notes, essais, sur les constitutions cantonales, et les brouillons des projets argovien et thurgovien, de la main de l'auteur.

Or, ces projets se maintiennent rigoureusement, en ce qui concerne le contentieux administratif, sur le terrain choisi par la République helvétique, et ils conservent le système de l'administration-juge, c'est-à-dire le système directement opposé à celui du projet vaudois. Voici ce que dispose le projet thurgovien (Archives du Ministère français des Affaires étrangères, tome 479, pages 405 et suiv.)[16bis]):

Section 5. Conseils d'arrondissement communaux.

§ 5. Le Conseil d'arrondissement forme une autorité administrative et décide dans des cas administratifs contentieux, moins importants, d'après une compétence à déterminer par la loi.

---

[16]) Couvreu, ibid. p. 35/36; Revue historique vaudoise, 1930, p. 200 et suiv.; Oechsli, Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert, I, p. 430; Dierauer, Histoire de la Confédération suisse, traduction Reymond, V, p. 187.

[16bis]) Le texte pour l'Argovie ne confère aucune attribution juridictionnelle au Grand Conseil (Argovia, t. 42, p. 279 ss; Min. fr. des Aff. étr., t. 479, p. 263, 275, 277).

Section 7. Petit Conseil.

§ 14. Il (le Petit Conseil) décide en dernier ressort tous les cas contentieux en matière de police et d'administration, sauf appel au Grand Conseil dans les cas désignés par la loi.

Section 8. Grand Conseil.

§ 15. Il prononce définitivement en matière d'administration sur ce qui n'est pas de la compétence du Petit Conseil, conformément au § 14 Section 7ème.

Ainsi donc, le projet de Stapfer — qui servit de modèle pour les constitutions des nouveaux cantons — est très éloigné de l'idée d'une juridiction administrative. Et pourtant l'Acte de Médiation institue une telle juridiction, d'après des principes étrangers au droit français, et ces principes sont développés précisément dans le projet des députés vaudois. — L'hypothèse s'affirme donc et prend corps, selon laquelle le Tribunal du contentieux de Vaud, St-Gall, Argovie, Thurgovie et Tessin serait d'inspiration vaudoise.

Une dernière circonstance nous conduit à présenter ladite hypothèse comme extrêmement vraisemblable: Le Tribunal du Contentieux n'a, à notre connaissance, qu'un précédent immédiat, et ce précédent est contenu dans le dernier projet de constitution vaudoise d'avant l'Acte de Médiation, dit „projet d'organisation du canton de Vaud". Le texte en question avait été délibéré, en application de la Constitution des Notables, par une commission de dix membres, et adopté le 31 août 1802[17]). La commission était composée de Glayre, Bergier, Jomini, Ph. Secrétan, ex-directeur, Monod, préfet national, Chavannes, notable, Fayod, ex-président du Tribunal de canton, Carrard, notable, Correvon, ex-sous-préfet d'Yverdon, et Soulier, ex-président du Tribunal de Nyon.

Or, au titre VI, consacré au Conseil d'administration, soit Conseil d'Etat actuel, le projet du 31 août 1802 renferme la disposition suivante, dont l'intérêt n'échappera à personne:

---

[17]) Strickler, op. cit. VIII, p. 1529.

Art. 98. Toutes les affaires contentieuses en matière de comptabilité sont jugées par une Commission composée de trois Membres du Tribunal du Canton et de deux Membres du Conseil d'administration, nommés respectivement par leur Corps.

Cette Commission nomme son Président et son Secrétaire.

Elle prononce souverainement et sur simple exposition et administration des preuves.

Il n'y a pas d'appel de sa prononciation.

Sans doute, la commission prévue en août 1802 ne devait-elle être compétente que pour les litiges comptables. L'analogie qu'elle présente, par sa composition, avec le futur Tribunal du contentieux, n'en est pas moins très frappante.

Nous avons trouvé aux Archives cantonales vaudoises[18]) le brouillon dudit projet d'organisation portant, ajouté en marge, le texte de ce qui devint l'article 98. Ce brouillon et l'adjonction de l'article 98 sont de la main de Soulier, secrétaire de la commission. Le texte comporte des ratures. On sent que l'auteur cherche à rendre avec précision sa pensée. Il ne s'agit manifestement pas de la simple transcription d'une formule ancienne.

Soulier est-il le père de cette disposition, ou ne joue-t-il, en l'espèce, que le rôle de rédacteur de la conception d'autrui? Nous ne le savons pas; le procès-verbal est muet à cet égard, et aucun autre document, à notre connaissance, ne traite cette question. Mais Monod faisait partie de la commission. Peut-être est-il l'auteur de l'article 98; en tout cas il a assisté à la délibération et signé le projet de constitution qui contient cet article. Six mois plus tard, nous retrouvons Monod à Paris, comme député à la Consulta. Nous savons qu'un de ses premiers soins fut de demander à Glayre les éléments nécessaires à l'élaboration du projet vaudois. Nous savons également que Glayre lui envoya les projets de 1801 et de 1802. Or, en dépouillant ce dernier, Monod devait y retrouver l'article 98, à la genèse duquel il avait assisté et peut-être pris part. Il n'est pas téméraire, dès lors, de voir dans le texte d'août 1802 l'embryon du

[18]) H. E. 164.

projet vaudois de Tribunal du contentieux de décembre 1802, et dans celui-ci le prototype des tribunaux administratifs créés par l'Acte de Médiation pour cinq des six nouveaux cantons. Le Tribunal du contentieux serait donc d'inspiration vaudoise. Peut-être faut-il attribuer à cette circonstance le prix que le Grand Conseil attachera à son maintien, en 1814.

§ 3. L'organisation du Tribunal vaudois du contentieux.

L'Acte de Médiation entré en vigueur et les autorités cantonales installées, il fallait organiser les tribunaux du contentieux. Dans le canton de Vaud, un projet de loi fut déposé, en effet, le 24 mai 1803 déjà. Le Grand Conseil le discuta le 30 mai et le rejeta. Un nouveau projet intervint le 13 juin. Le 17 juin, il était mis en délibération et adopté (Rec. des lois vaud. t. I p. 190).

Reprenant l'idée d'une rotation régulière des membres, contenue dans le projet des députés vaudois à la Consulta, la loi dispose que les quatre juges d'appel et le membre du Petit Conseil ne pourront faire partie plus d'un an du Tribunal du contentieux. Deux des juges d'appel seront élus par leur corps, deux autres désignés par le sort. Contrairement au projet de décembre 1802, la Cour est présidée par le membre du Petit Conseil, et non par l'un des délégués du Tribunal d'appel.

La loi détermine ensuite la compétence du Tribunal du contentieux:

„Par le contentieux de l'administration, la loi entend toute contestation: 1° aux impôts directs ou indirects; 2° aux diverses administrations publiques, lorsque la question n'est pas purement une question de propriété ou de servitude réelle." (Art. 11.)

La compétence du Tribunal est, toutefois, exclue dans les causes dont la valeur litigieuse ne dépasse pas huit francs. Ces causes minimes doivent être soumises à la justice de paix, qui en décide sur simple déduction verbale, sommairement et sans appel.

Les différends d'une valeur supérieure à huit francs sont toujours susceptibles, par contre, d'être portés devant le Tribunal du contentieux. La loi classe ces litiges en deux catégories: ceux supérieurs à huit francs et ne dépassant pas cent francs relèvent directement du Tribunal du contentieux, comme première et dernière instance; les causes supérieures à cent francs sont déférées d'abord au Tribunal de district, sous réserve d'appel au Tribunal du contentieux. Dans le premier cas, la procédure est écrite et sommaire; dans le second cas, l'échange de mémoires est suivi d'une plaidoirie unique pour chaque avocat.

Le Règlement du Tribunal, adopté le 11 novembre 1803, fixe les détails de la procédure: l'audience est publique, mais non la délibération; le tribunal juge sur le vu des pièces, mais il se réserve de requérir les explications nécessaires, si le dossier ne lui fournit pas les lumières suffisantes; les avocats ne pourront plaider plus d'une heure, le tribunal ne motive ses arrêts que dans les cas où il l'estime nécessaire.

Le Tribunal vaudois du contentieux, il faut le reconnaître, ne fut réellement occupé que dans ses débuts. C'est que l'article 19 de la loi du 17 juin 1803 avait transféré au Tribunal du contentieux toutes les attributions relatives à la liquidation des dîmes, censes et banalités, jusqu'alors dévolues à la Chambre administrative. Tel fut le principal objet de ses délibérations.

De 1803 à 1813, le Tribunal du contentieux tint le nombre d'audiences et jugea le nombre de causes indiqué ci-dessous:

Années	Audiences	Causes	Années	Audiences	Causes
1803	12	31	1809	7	8
1804	57	213	1810	8	7
1805	36	65	1811	10	7
1806	15	31	1812	6	7
1807	13	22	1813	14	9
1808	10	13			

Total en onze ans: 188 audienecs et 413 jugements, dont 321 se rapportent à des questions civiles de censes, dîmes, lods, droits de parcours, de pêche, droit de moudre, droit de pâturage, glandage, etc.

§ 4. La Crise de 1814.

Lors de la Restauration, un canton, celui de Soleure, avait, depuis 1804, un tribunal semblable au Tribunal vaudois du contentieux. Mais ce tribunal statuait sous réserve de recours au Petit Conseil. Il n'était donc pas juge en dernier ressort des litiges administratifs. St-Gall, Argovie, Thurgovie, Tessin et Vaud avaient conservé leur Tribunal, tel que l'Acte de Médiation l'instituait.

Or, en 1814, si Soleure maintient sa juridiction administrative, on voit tous les nouveaux cantons sauf Vaud supprimer la leur, pour revenir au système de l'administration-juge[19]). A quoi faut-il attribuer ce mouvement général et la singularité du canton de Vaud?

Les documents tessinois ne permettent pas de former une conviction. Par contre, nos recherches ont abouti à des constatations intéressantes en ce qui concerne Argovie, Thurgovie, St-Gall et Vaud.

a) Dans le canton de Thurgovie, le Tribunal du contentieux a été supprimé par la commission constituante, laquelle, en majorité, l'a trouvé superflu et en a, dès lors, fait abstraction dans son projet[20]). C'est, de même, spontanément, semble-t-il, que le législateur argovien a renoncé à son tribunal.

b) Le Grand Conseil du canton de St-Gall, en revanche, avait décidé de maintenir l'institution. La Constitution dut, cependant, comme les autres constitutions cantonales, être soumise à la sanction de de Schraut et de

---

[19]) St-Gall, constitution du 31 août 1814, art. 23; Argovie, constitution du 4 juillet 1814, art. 10; Thurgovie, constitution du 28 juillet 1814, art. 20.

[20]) Séances des 2 et 3 mars 1814.

Capo d'Istria, ministres d'Autriche et de Russie auprès de la Diète de Zurich. Ce furent les Ministres qui invitèrent St-Gall à supprimer son Tribunal du contentieux. Dans une note par eux adressée au gouvernement st-gallois, on lit, en effet, ce qui suit[21]):

„Il faut placer le Petit Conseil dans l'attitude honorable qui convient au Gouvernement, et dans la plénitude du pouvoir administratif et exécutif. Il faut aussi l'entourer d'une grande confiance . . . De même, il est nécessaire de déterminer que le Petit Conseil prononce sur le Contentieux de l'administration, c'est-à-dire qu'il en décide comme Autorité administrative suprême, en distinguant cependant du contentieux de l'administration les contestations sur les droits et les propriétés du fisc, qui sont de nature à être portées devant les tribunaux."

Le Grand Conseil n'avait qu'à s'incliner; c'est ce qu'il fit.

c) Les choses se passèrent autrement dans le canton de Vaud.

(c 1) Le projet de Constitution présenté au Grand Conseil, en mars 1814, se bornait à reproduire l'article 11 de la Constitution de 1803, en portant toutefois le nombre des juges cantonaux à six. Le texte de l'article 14 du projet gouvernemental avait la teneur suivante:

„Un Tribunal, composé d'un membre du Conseil d'Etat et de six membres du Tribunal d'appel, prononce sur le contentieux de l'administration."

Ainsi donc, loin d'écarter du tribunal l'élément judiciaire, le projet de l'autorité exécutive renforçait cet élément. Le fait est digne d'être noté.

(c 2) Mais, au sein de la commission du Grand Conseil chargée d'examiner le projet, des voix s'élevèrent pour critiquer le système jusqu'alors en vigueur. On serait tenté de croire que, cédant aux tendances réactionnaires et antidémocratiques de l'époque, les opposants voulaient éliminer les membres du Tribunal d'appel et abolir par là

[21]) Archives d'Etat de St-Gall et Archives fédérales (Verhandlungen über die Kantonsverfassungen 1814).

le contrôle judiciaire de l'administration. Que non point! L'opposition trouve ce tribunal de composition encore trop administrative et pas assez judiciaire. Ce qu'elle veut écarter, ce n'est pas la représentation des tribunaux, mais le délégué de l'autorité exécutive. Autrement dit, les critiques préconisent un tribunal administratif entièrement composé de juges; ils demandent un contrôle purement judiciaire de l'administration. Voyez plutôt:

L'article 14 du projet du Petit Conseil, lit-on dans le rapport de la commission, „institue un Tribunal du contentieux de l'administration, présidé par un membre du Conseil d'Etat. Une minorité de la commission voit du danger à donner à ce corps un président en quelque sorte Juge et partie, puisqu'il a voté pour intenter la cause, et demande qu'il soit en entier composé de membres du Tribunal d'appel."[22])

(c 3) C'est à ce dernier point de vue que se rallie le Grand Conseil. Le procès-verbal de la séance du 5 mars 1814 porte ce qui suit:

„La minorité de la commission ne voudrait pas que le Tribunal du Contentieux fût présidé par un Membre du Conseil d'Etat, mais par un septième Juge. — La majorité maintient l'article. — Le Grand Conseil adopte l'avis de la minorité."[23])

En conséquence, le projet de Constitution cantonale voté le 5 mars 1814 pour être présenté à la Diète[24]), contient un article 14 ainsi rédigé:

„Un tribunal, composé de sept Membres du Tribunal d'appel, prononce sur le Contentieux de l'Administration."

La Diète, réunie à Zurich, ne semble pas avoir formulé d'objections contre le nouveau statut du canton de Vaud. Il n'en fut pas de même de la part des Ministres d'Autriche et de Russie.

---

[22]) Rapport du 5 mars 1814, signé Correvon-Demartines, Archives du Grand Conseil du canton de Vaud.

[23]) Archives du Grand Conseil du canton de Vaud, Registre 1809—1816, f° 214.

[24]) Archives cantonales vaudoises.

(c 4) Les Ministres soumirent la Constitution vaudoise à une critique sévère. Les observations, remarques, suggestions et invitations formulées par les Alliés firent d'abord l'objet d'un premier procès-verbal, dont la minute est de la propre main du chancelier Mousson. „Les observations ci-dessus — lit-on pour finir — ont été arrêtées le 24e juin 1814 par L. L. E. E. les Ministres des puissances alliées, Monsieur de Schraut, Ministre d'Autriche, et le Comte de Capodistria, Ministre de Russie, en présence de S. E. Monsr. de Reinhard, Président de la Diète, et me Secrétaire: (signé) Mousson."

Or, dans ce premier document, les Alliés réclament, comme ils l'ont fait pour St-Gall, la suppression pure et simple du Tribunal du contentieux:

„Le contentieux de l'administration doit appartenir à l'administration elle-même. Autre chose est le contentieux sur les droits et propriétés du fisc, qui peut ressortir, soit du tribunal d'appel, soit d'une Section de ce tribunal ainsi que l'article le propose."[25])

Toutefois, les Ministres voulurent bien, ultérieurement, accorder audience aux députés vaudois à la Diète: Monod, Muret et Louis Secrétan. Deux conférences se tinrent dans ce but, à Zurich, les 7 et 8 juillet 1814. Les rapports des délégués ont été copiés par le Chancelier d'Etat Boisot — en tant qu'ils ont trait à la Constitution cantonale — et déposés aux Archives du Conseil d'Etat vaudois.

Muret écrit aux Lausannois, le 8 juillet 1814:

„Nous fûmes hier au soir, à sept heures, chez Mr de Schraut, où se recontrèrent Monsr. De Capo d'Istria, Mr Reinhard, Mr Mousson (en qualité de Secrétaire, mais de Secrétaire qui ne se borne pas à écouter et à écrire), et de nous trois . . . Nous nous sommes occupés de la Constitution."

---

[25]) Archives fédérales, Verhandlungen über die Kantonsverfassungen 1814, f° 71 et suiv.

Suit l'énumération des exigences des Ministres: réduction du nombre des districts, garantie d'une représentation minimale des bourgeois dans les conseils locaux, diminution du nombre des justices de paix, nomination des syndics par le Petit Conseil, forte augmentation du Petit Conseil, suppression du droit de vote des domestiques, institution d'un système électoral plus favorable aux villes, création du titre de Bourgmestre, d'Avoyer ou Landammann, Tribunal d'appel élu dans le sein du Grand Conseil, présidence du Tribunal d'appel confiée à un membre du Petit Conseil, réintroduction des Consistoires, etc., etc. — Monod, Muret et Secrétan exposent de façon détaillée les pourparlers sur chaque point. Ils indiquent dans quelle mesure il y a lieu, à leur avis, d'admettre les exigences des Alliés, mais, d'une façon générale, ils insistent sur l'impérieuse nécessité de hâter le vote définitif de la Constitution en donnant, partiellement tout au moins, satisfaction aux Ministres. Monod, pour ne citer que ce détail, apostille comme suit un rapport de Muret:

„Le Citoyen Muret vient de me lire sa lettre; je croyais qu'il s'était chargé de vous écrire en secret la sortie que fit hier Monsr. de Schraut, après qu'on eût fini la discussion de la Constitution; il me prie de le faire. — Il nous demanda, comme je l'ai dit plus haut, si nous pensions qu'on acceptât, parce que, si nous avions quelque doute, ils écriraient de manière qu'il n'y eût pas de réplique, etc. etc. Quoique, sur le réponse du Citoyen Muret, il n'ait rien redit, ce propos ne mérite pas moins la plus sérieuse attention."

Les rapports des députés vaudois ne font qu'effleurer la question du Tribunal du contentieux. On se rappelle que le Grand Conseil avait décidé, le 5 mars, d'éliminer le membre du gouvernement, c'est-à-dire de composer le Tribunal uniquement de juges cantonaux et d'en faire une section du Tribunal d'appel. Nous avons vu également que, le 24 juin, les Ministres, siégeant avec Reinhard et Mousson, mais en l'absence des délégués vaudois, avaient résolu, non seulement de ne pas tolérer cette modification, mais même d'exiger la suppression radicale de la juridic-

tion existante et la remise du contentieux administratif à l'administration active, soit au Conseil d'Etat. Or, à la suite des conférences tenues, le 7 et 8 juillet, avec Monod, Muret et Secrétan, les Ministres mettent, à cet égard, de l'eau dans leur vin. Le rapport de Muret, du 9 juillet, sur la séance de la veille, ne contient que ces mots: „Art. 14. On demande que le Tribunal du contentieux soit rétabli tel qu'il était dans la Constitution." Le procès-verbal, rédigé par Mousson, est plus explicite:

„Dans presque tous les Cantons (l'Argovie vient aussi d'adopter ce principe), le contentieux de l'administration appartient au pouvoir administratif. Autre chose est le contentieux sur les droits et propriétés du fisc, qui ressort naturellement des tribunaux de la justice.

Si l'on trouvait de grands inconvéniens d'attribuer au Conseil d'Etat de Vaud la même compétence, les Ministres donneraient du moins une préférence décidée à l'organisation actuelle du tribunal du contentieux (4 membres du Tribunal d'appel présidés par un Membre du Conseil d'Etat) sur celle que l'article propose."

De toute évidence, Monod, Muret et Secrétan ont plaidé devant les Alliés pour le maintien du tribunal administratif. C'est leur oeuvre personnelle de la Consulta qu'ils défendaient. Et ils ont obtenu presqu'entièrement gain de cause.

(c 5) Les deux procès-verbaux de Mousson furent communiqués aux autorités vaudoises sous forme de notes officielles signées de Schraut et de Capo d'Istria. Sous réserve de quelques détails, il n'y avait qu'à s'incliner. Le Petit Conseil convoqua donc le Grand Conseil, et lui présenta un nouveau projet de Constitution[26]), conforme, dans son essence, aux suggestions impératives des Ministres. L'exposé des motifs, du 28 juillet 1814[27]), n'est guère triomphant: il faut en passer par là, tel est son Leitmotiv. Le message se termine par la conclusion suivante:

---

[26]) Archives du Grand Conseil du canton de Vaud.

[27]) Archives du Grand Conseil du canton de Vaud.

„Du reste, on ne peut trop insister sur la nécessité de nous constituer promptement, d'une manière qui soit agréable à nos Confédérés et aux Puissances dont notre sort dépend. Les circonstances, pour être différentes de celles du 5 mars, n'en sont que plus impérieuses, et si, pour sauver notre existence, et le nom du canton de Vaud, chacun de nous est appelé à faire le sacrifice de quelque opinion de prédilection, il se consolera par cette réflexion du célèbre Historien de la Suisse:

‚Les Formes sont en général ce que l'esprit qui les anime en fait. C'est cet esprit qu'il faut entretenir, ranimer et former. C'est de lui que dépend la conservation de la Patrie."

Même note dominante dans le rapport de la commission, daté du 1er août 1814 et signé Carrard[28]).

C'est sous ces auspices que s'ouvrit la session du Grand Conseil, le même jour, 1er août. Lecture fut donnée de plusieurs pièces:

„La première de ces pièces — dit le procès-verbal — est une lettre de L. L. E. E. les Ministres de Russie et d'Autriche, adressée au Petit Conseil du canton de Vaud en date du 28 juin/10 juillet 1814.

La seconde contient les observations faites par ces mêmes Ministres dans une conférence qu'ils ont eue avec la Députation sur le projet de Constitution du Mois de Mars dernier, observations que les Ministres adressent au Gouvernement du canton de Vaud, ne doutant pas, disent-ils, que le Gouvernement ainsi que le Grand Conseil ne s'empressent d'achever leur ouvrage important en y apportant les changemens proposés par les notes ci-annexées."

Dans ces conditions, on comprend que le nouveau projet du Petit Conseil, du 28 juillet, ait, sur la plupart des points, donné satisfaction aux Alliés et que le Grand Conseil ne se soit guère permis d'y apporter des modifications essentielles[29]).

En ce qui concerne le Tribunal du contentieux, il ne pouvait y avoir grand débat. Heureux d'avoir sauvé l'ins-

---

[28]) Archives du Grand Conseil du canton de Vaud.

[29]) Voir ce projet aux Archives fédérales, Verhandlungen, etc., f° 70.

titution, le Petit Conseil se hâta d'adopter la proposition subsidiaire des Ministres et de rétablir le texte de 1803, complété par l'indication de la présidence de droit du Conseiller d'Etat. L'article 17 du projet fut donc admis sans discussion dans la teneur suivante: „Un tribunal, composé d'un membre du Conseil d'Etat, qui en est président, et de quatre membres du Tribunal d'appel, prononce sur le contentieux de l'administration." Cet article de la Constitution du 4 août 1814 devait subsister jusqu'en 1831.

La crise que traversa le Tribunal du contentieux vaudois, en 1814, présente un grand intérêt. A l'heure où, sous le vent de la réaction, la plupart des embryons de juridiction administrative s'évanouissent et où l'administration reprend son omnipotence, on voit le législateur vaudois résister à l'entraînement général et tenter même — en vain cependant — de transformer le contrôle jusqu'alors mi-judiciaire, mi-administratif du gouvernement en un contrôle purement judiciaire. Le phénomène est trop remarquable pour être passé sous silence. Nous ne croyons pas qu'il ait été mis en lumière jusqu'ici. Depuis l'acte d'organisation d'août 1802, à travers les projets de la Consulta, jusqu'aux luttes de 1814, on voit se dessiner la volonté de plus en plus affermie des hommes d'Etat vaudois de donner aux citoyens la garantie d'une véritable juridiction impartiale en matière administrative. Devançant les temps, déjà, sous l'oeil des hussards, c'est le mouvement libéral qui s'annonce.

§ 5. L'unité de juridiction (1830). Abolition des tribunaux administratifs.

Sorti de la crise qui avait failli l'anéantir, le Tribunal vaudois du contentieux reprit son activité. Activité est un bien gros mot pour qualifier de maigres séances, de plus en plus espacées:

Années	Audiences	Causes	Années	Audiences	Causes
1814	6	5	1823	10	6
1815	5	4	1824	1	1
1816	4	6	1825	2	4
1817	5	7	1826	2	3
1818	3	3	1827	1	—
1819	2	1	1828	3	3
1820	2	2	1829	3	5
1821	3	2	1830	5	4
1822	4	1	1831	1	1

Saisissons l'occasion pour jeter un coup d'oeil sur les causes soumises au tribunal, depuis sa création. Durant les premières années du régime vaudois, les questions de lods, censes, dîmes, banalités, de droits de parcours, de pêche, etc. forment le gros des procès introduits devant le tribunal. Mais, très tôt, ces causes diminuent, au point de ne pas dépasser 2 à 6 par an. Elles donnèrent lieu, au total, à 339 arrêts sur les 459 que rendit la cour administrative. — Le contentieux pénal vient ensuite, avec 87 arrêts; il s'agit de poursuites pour infraction à la loi sur les péages (81 causes), à la régale des postes (3), à la loi sur le salpêtre, etc. — Les questions fiscales sont au nombre de 21. Un jugement concerne le redressement des comptes d'un boursier; un autre statue sur les réclamations contradictoires de deux communes, l'une et l'autre prétendant qu'un parchet de 30 poses rentrait dans leur circonscription et était, comme tel, soumis à leur police. Enfin le Tribunal est appelé huit fois à statuer, à la demande de l'autorité cantonale, sur l'obligation qui incombe, en vertu des lois, à des communes, de contribuer aux frais d'entretien de routes et de ponts, aux dépenses pour la réfection de cures, au coût de la levée de plans, etc., ainsi que sur le droit de l'Etat de prendre dans les gravières communales les matériaux nécessaires à la réfection de chemins.

C'est là, on le voit, maigre butin. Aussi l'intérêt de la juridiction administrative vaudoise réside-t-elle dans

les débats doctrinaux auxquels elle a donné lieu, plutôt que dans le nombre et dans l'importance des litiges tranchés.

Le Conseil d'Etat avait bien proposé, en 1819, d'accroître les compétences du Tribunal du contentieux. Le projet ne mentionne plus les censes et les dîmes, problèmes entièrement résolus. En revanche, il confère au Tribunal du contentieux diverses attributions nouvelles. L'article 8 du projet est ainsi conçu:

„Par le contentieux de l'administration, la loi entend:

a) toute contestation qui s'élève entre l'Etat et les particuliers relativement à la perception des impôts directs ou indirects;
b) toute contestation qui s'élève entre l'Etat, ou ses agents, et les particuliers, relativement à l'exercice des droits régaliens;
c) toute contestation qui s'élève entre l'Etat et ses agents, relativement à l'exercice des fonctions qui ont été confiées à ceux-ci, et à la comptabilité de leur gestion;
d) toute poursuite de la part de l'Etat, ou de ses agents, contre les individus prévenus d'avoir contrevenu aux lois concernant les impôts directs ou indirects, ou l'exercice de droits régaliens, aussi longtemps que ces contraventions ne sont punies que par des peines pécuniaires.

Lorsque la loi porte l'alternative d'une peine pécuniaire ou d'une peine corporelle, l'affaire relève des tribunaux ordinaires."

L'élargissement des compétences du Tribunal du contentieux devait se faire aux dépens, non du Conseil d'Etat, mais des tribunaux civils et pénaux. Les litiges que le gouvernement aurait voulu voir déférés à la juridiction administrative, rentraient, jusqu'alors, dans les attributions des magistrats ordinaires, non de l'administration. Le Conseil d'Etat motivait comme suit son point de vue:

„ . . . Les parties qui plaident contre les Agents de l'Etat, abusent entr'autres de l'exception qui sort des attributions du Tribunal du contentieux les questions de propriété. Au moyen de telles interprétations subtiles et par l'effet de certaines lacunes qui se font remarquer dans la Loi, il se fait que l'institution de ce Tribunal devient presqu'entièrement inutile, et que la plupart des Causes qui doivent y ressortir nécessairement sont au contraire traduites devant les Juges ordinaires; ce qui occasionne des longueurs et des frais tout à fait préjudiciables aux finances de l'Etat."

La commission du Grand Conseil admit le principe du projet, mais fit valoir que le Conseil d'Etat allait trop loin en déférant au Tribunal du contentieux les infractions à tous les droits régaliens, parmi lesquels la doctrine rangeait le droit de chasse et le droit de pêche. „La commission ne voit aucun motif particulier pour porter des causes de cette nature par devant le Tribunal du contentieux. Les contraventions aux lois sur la chasse et la pêche sont très fréquentes; s'il falloit pour chacun de ces cas recourir au Tribunal du contentieux, il devroit être journellement assemblé; il n'y a aucun inconvénient à ce que les Tribunaux de district prononcent sur les contraventions de ce genre . ." — La commission formulait en outre deux ou trois objections d'ordre rédactionnel. Le Grand Conseil partagea le point de vue de sa commission. Mais, n'ayant pas, à l'époque, le droit d'amendement, il ne pouvait que rejeter le projet. C'est ce qu'il fit le 15 juin 1819. — Le gouvernement ne revint plus jamais à la charge.

L'opposition venait d'ailleurs d'un autre côté aussi. D'aucuns suspectaient l'impartialité d'une juridiction dont le président était un membre du Conseil d'Etat. Nous avions vu ces craintes se manifester déjà au sein du Grand Conseil, et même prévaloir, en mars 1814. A nouveau, des voix s'élèvent maintenant pour protester contre la participation de l'autorité exécutive à l'oeuvre de la justice. Le rapport de la commission rend compte de cette tendance comme suit:

„Une minorité, composée d'un membre, pense qu'il est dangereux de soumettre de semblables questions au jugement du Tribunal du Contentieux, qui est composé de quatre juges seulement, et qui est présidé par un membre du Conseil d'Etat, lequel, dans des Causes de cette nature, se trouveroit juge et partie. Que ce Conseiller d'Etat, soit par la place éminente dont il est revêtu et le crédit qu'elle lui donne, soit par la supériorité de talens qu'on doit naturellement lui supposer, exercera une grande influence sur ce Tribunal, dont il est le président, et contribuera par cette influence à faire prononcer le jugement en faveur de l'autorité dont il est membre. Que le Tribunal du

Contentieux étant un Tribunal d'exception, loin d'augmenter ses pouvoirs, la législation doit au contraire tendre à les restreindre."

Ce point de vue s'affirme de plus en plus. Dès 1820 en effet, le mouvement libéral grandit. Il se caractérise, en particulier, par la revendication d'un système électoral démocratique et d'une véritable séparation des pouvoirs.

Sous la Restauration, le pouvoir exécutif dominait nettement l'autorité législative et les tribunaux. Les Ministres d'Autriche et de Russie l'avaient d'ailleurs voulu ainsi, en 1814, pour notre pays (voir plus haut leur note au canton de St-Gall). Le gouvernement détient seul l'initiative des lois. C'est un de ses membres qui préside le Grand Conseil. D'autre part, il s'immisce gravement dans l'exercice des fonctions judiciaires: les juges de paix sont, dans leur cercle, les agents du gouvernement; les membres des tribunaux de district sont nommés par le Conseil d'Etat. A Zurich, la présidence du tribunal de district appartient au préfet. Souvent, dans les cantons, des membres du pouvoir exécutif s'adjoignaient aux tribunaux, lorsqu'il s'agissait de juger de grands crimes. A Lucerne, c'est une délégation du Petit Conseil qui constitue la Cour d'appel, et le gouvernement in corpore fonctionne comme tribunal criminel!

Si les libéraux réclament la séparation des pouvoirs, ce n'est donc plus, comme les Constituants de 1790, pour mettre un terme aux empiètements du pouvoir judiciaire sur l'administration, mais, au contraire, pour assurer l'indépendance des tribunaux, menacée maintenant par le pouvoir exécutif.

La revendication de la séparation des pouvoirs devait, dès lors, nécessairement provoquer une grande méfiance à l'égard des tribunaux administratifs. Ceux-ci furent accusés de tenir de trop près à l'ordre exécutif et de rendre une justice gouvernementale; le reproche n'était pas partout infondé. Le Conseil d'Etat français subit, pendant la Restauration, de vives attaques. Les tenants du mouvement libéral réclamaient sa suppression, ou, en tout cas, l'abolition

de ses compétences contentieuses[30]). Lors de la Révolution de Juillet, le Conseil d'Etat ne survécut que par miracle. Louis-Philippe comprit la nécessité de soumettre le Conseil d'Etat aux formes juridictionnelles; des garanties d'impartialité furent données aux administrés. Et le Conseil d'Etat fut sauvé. Il put, de la sorte, continuer l'évolution remarquable qui fait aujourd'hui de la juridiction administrative française un modèle.

On a peine à comprendre, par contre, que la même défaveur se soit attachée aux tribunaux du contentieux du type vaudois. A vrai dire, il n'en subsistait plus que trois: celui du canton de Vaud, celui de Bâle, institué en 1818 selon la même formule, enfin le tribunal soleurois, dont nous avons parlé et qui, d'ailleurs, jugeait sous réserve de recours au Conseil d'Etat. La simple présence d'un membre du gouvernement (trois à Bâle) fut jugée indésirable. On lit dans la brochure d'Eugène Monod: „De la Constitution du canton de Vaud"[31]), éditée en 1825, le réquisitoire suivant:

„La présence du Conseiller d'Etat comme Président du Tribunal du contentieux est une des dispositions qui choque le plus la justice et le bon sens. — Comme membre du Conseil souverain, ce président a été appelé à participer à la confection de la loi qui doit être appliquée au cas qui se présente. — Comme Conseiller d'Etat, il est chargé de veiller à l'exécution de cette loi. — Comme président du Tribunal du Contentieux, il occupe dans cette fonction le premier emploi judiciaire et il peut, en cas de divergence d'opinion de la part des autres juges, être obligé de décider par sa voix du sort de la cause qui lui est soumise. — Comme membre du Pouvoir exécutif, il est partie intéressée dans la cause. — Il résulte donc de la disposition de l'article 17 qu'un Conseiller d'Etat peut réunir dans certains cas quatre fonctions qui, dans un Gouvernement bien organisé, sont toutes incompatibles entr'elles."

Bref, le postulat de l'indépendance des tribunaux donna naissance à une conception particulière de la séparation

[30]) Leonardi, Le Conseil d'Etat sous la Restauration, thèse Paris 1909.

[31]) Bibliothèque cantonale vaudoise, S. 1107.

des pouvoirs. Nous avons vu la séparation des pouvoirs être interprétée par la Révolution française dans un sens spécial et aboutir à la „séparation des autorités". Nous voyons maintenant ce même principe conduire au système opposé, celui de l'unité de juridiction. Plus de tribunaux administratifs! plus d'administration-juge! Tous les actes de juridiction, qu'ils soient, de leur nature, civils, pénaux ou administratifs, attribués à un seul ordre de tribunaux!

L'unité de juridiction n'est pas plus absurde que la séparation des autorités. Elle est même parfaitement rationnelle.

La séparation des autorités, type français, doit d'avoir vu le jour, après 1789, essentiellement à deux facteurs: l'un est la théorie qui n'attribue aux juges que la mission de statuer sur l'application des „lois civiles"; l'autre est constitué par des circonstances historiques propres à la France: la lutte des intendants et des Parlements, sous la Royauté.

Or, il faut reconnaître que ces deux motifs, l'un théorique, l'autre pratique, ont perdu leur valeur. Au point de vue théorique, d'abord, chacun admet que les vues de Montesquieu étaient incomplètes, que l'Etat est soumis aujourd'hui au droit; que les „lois politiques" (comme l'on disait au 18e siècle) doivent être garanties et sanctionnées aussi bien que les „lois civiles"; que, par conséquent, il y a des actes de juridiction à accomplir en droit public comme en droit privé.

L'acte de juridiction s'oppose à l'acte législatif et à l'acte administratif. Il consiste à interpréter et à appliquer la règle de droit, lorsque celle-ci vient à être contestée ou désobéie. L'acte de juridiction est le même, de son essence, qu'il s'agisse de juger en matière civile ou pénale, ou en matière administrative. En effet, dire le droit sur des litiges administratifs n'équivaut nullement à faire un acte administratif; c'est accomplir un acte de juridiction semblable au jugement civil et pénal (interprétation et application singulières d'une règle de droit contestée ou

violée). Seule diffère la nature de la règle de droit à interpréter. L'acte de juridiction ne change pas pour cela de caractère.

Quant à la seconde cause principale des décrets de la Constituante: l'attitude des Parlements vis-à-vis des intendants royaux, elle manque, cela va sans dire, de toute pertinence partout d'ailleurs qu'en France. Chez nous, le pouvoir judiciaire n'a jamais abusé de sa puissance; il s'est, au contraire, montré en général très respectueux des prérogatives de l'administration. On est, dès lors, en droit de s'étonner que beaucoup de juristes non-français croient encore que séparation des pouvoirs implique séparation des autorités. La séparation des autorités, répétons-le, n'est qu'une interprétation — interprétation spécifiquement française — du principe de la séparation des pouvoirs.

A la séparation des autorités, toute une école a donc pu légitimement opposer le système adverse, celui de l'unité de juridiction. Sans parler des pays anglo-saxons, ce système a été proclamé en 1849 par la Constitution de Francfort; il a été mis à la base de la Constitution belge de 1831; l'Italie l'a expérimenté de 1865 à 1890; et la Roumanie cherche, de diverses façons, depuis 1866, à l'appliquer. L'unité de juridiction apparaît périodiquement comme un idéal, idéal de logique, de clarté et de justice. Il faut bien convenir que les expériences faites n'ont guère été satisfaisantes. Mais ce n'est pas ici le lieu d'expliquer pourquoi.

L'unité de juridiction devait fatalement séduire aussi, chez nous, les hommes de 1830. Elle apparut comme une conséquence nécessaire de la séparation des pouvoirs. L'indépendance si désirable des tribunaux doit entraîner l'attribution auxdits tribunaux de toute la juridiction, de la juridiction administrative aussi bien que de la juridiction civile et pénale. C'est ce que proclamèrent plusieurs constitutions cantonales de la période de 1830. Les tribunaux administratifs furent ainsi les victimes du mouvement

libéral. Soleure et Bâle supprimèrent leur juridiction spéciale.

Des cinq Tribunaux du contentieux de 1803, seul, en 1814, Vaud avait conservé le sien; les juridictions administratives de St-Gall, d'Argovie, de Thurgovie et du Tessin avaient été soufflées par la réaction. Le Tribunal vaudois, lui, va maintenant succomber, au contraire, sous le vent du libéralisme. Le principe de la séparation des pouvoirs, interprété dans le sens de la séparation des autorités, avait, en France, conduit à enlever le contentieux administratif aux tribunaux judiciaires, pour le confier peu après à une juridiction spéciale. Interprété, en Suisse, dans le sens de l'unité de juridiction, ce même principe entraîne, bien plutôt, vers 1830, la suppression des derniers tribunaux administratifs, au profit des juges ordinaires.

Le système qui veut que les litiges administratifs soient tranchés exclusivement par des juges avait, d'ailleurs, compté de tout temps des partisans résolus dans le canton de Vaud. Il suffit de se rappeler les débats de 1819, le réquisitoire d'Eugène Monod de 1825, et surtout le vote du Grand Conseil, du 5 mars 1814. Seules, les injonctions de de Schraut et de Capo d'Istria avaient empêché, à ce moment-là, le Tribunal du contentieux de devenir une simple section du Tribunal cantonal. On comprend, dès lors, qu'une fois la tutelle étrangère levée, l'appel à l'unité de juridiction ait été suivi volontiers. C'est ce dernier pas que la Constitution du 25 mai 1831 va franchir.

809 citoyens, 10 communes, avaient, dans leurs pétitions, demandé la mort du Tribunal administratif[32]).

F.-C. de La Harpe, le vieux lutteur, avait jeté dans la balance le poids de son autorité. Il écrit, en 1831, dans ses „Observations sur le revision de la Constitution de 1814“[33]):

---

[32]) Bibliothèque cantonale vaudoise, S. 1117, p. 32.
[33]) Bibliothèque cantonale vaudoise, S. 1119, p. 21.

„Le Tribunal du contentieux, mélange bizarre des pouvoirs exécutif et judiciaire, a pu être utile lorsque tout était à organiser. Aujourd'hui, il est urgent de rentrer dans la voie des principes et de maintenir religieusement la séparation des pouvoirs."

Le sort en était jeté. Reprenant jusqu'à la formule de La Harpe, la commission constituante consigne dans son procès-verbal du 12 mars 1831 ce qui suit[34]):

„Tribunal du contentieux de l'administration: Il a été utile au commencement de notre organisation politique; maintenant, on peut s'en passer. — Il sera supprimé, c'est-à-dire que le projet de constitution ne l'instituera pas. Ce qui n'exclut point du tout des règles particulières sur la procédure du contentieux de l'administration; la loi les règle, mais ces cas sont portés devant les tribunaux ordinaires. — Quelques membres auraient voulu conserver un Tribunal du contentieux de l'administration, composé tout entier de membres du Tribunal d'appel, sans Conseiller d'Etat pour président."

La suppression du Tribunal du contentieux fut votée sans débat. La Constitution du 25 mai 1831 décide, à l'article 57 des dispositions transitoires:

„Toutes les affaires qui relevaient du Tribunal du contentieux de l'administration seront portées au nouveau Tribunal d'appel, en suivant les règles de la procédure spéciale à laquelle ces affaires sont soumises."

La Constitution vaudoise de 1831 ne réalise d'ailleurs pas intégralement l'unité de juridiction. Elle conserve au Conseil d'Etat les attributions contentieuses que celui-ci détenait. La loi de 1803 reste, d'autre part, en vigueur dans la mesure où elle fixe la compétence „ratione materiae" du Tribunal du contentieux et où elle établit une procédure spéciale. Mais les compétences qui appartenaient à la juridiction administrative passent telles quelles au Tribunal d'appel.

---

[34]) Bibliothèque cantonale vaudoise, S. 1116, p. 98.

La période que nous venons d'étudier est riche en observations et en enseignements. C'est toute l'histoire d'une théorie politique et juridique qui s'est déroulée devant nous, par étapes. L'Helvétique d'abord: influence marquée de la Révolution française à ses débuts. — 1803: introduction dans cinq cantons de tribunaux administratifs d'un type nouveau, fort éloigné des doctrines françaises. — 1814: volonté très nette du canton de Vaud, non seulement de maintenir sa juridiction spéciale, en dépit de la pression des Alliés, mais, qui plus est, de la transformer en un tribunal administratif purement judiciaire. — Réalisation de ce voeu, enfin, sous l'influence des théories de 1830.

Qu'il crée son Tribunal, qu'il le défende ou qu'il le supprime, à aucun moment, pendant cette période, le canton de Vaud n'a entendu donner à l'autorité exécutive pleine liberté de trancher à sa guise les conflits suscités par l'action administrative. Tantôt il subit des influences doctrinales étrangères, tantôt il manifeste des desseins personnels. Mais jamais il ne sacrifie au dogme français de la séparation des autorités. Peut-être n'était-il pas inutile de faire cette constatation et de poser ce jalon, en vue d'études ultérieures d'un caractère plus actuel et plus pratique.