

IV. Civilstreitigkeiten zwischen Kantonen einerseits u. Privaten oder Korporationen anderseits.

Différends de droit civil entre des cantons d'une part et des corporations ou des particuliers d'autre part.

57. *Arrêt du 10 Mai 1878, dans la cause de la Commune de Romont et consorts contre l'Etat de Fribourg, soit la Caisse d'amortissement de la dette publique de ce Canton.*

Le 11 Février 1875, Jules Badoud, notaire à Romont et agent de la Caisse d'amortissement de la dette publique du Canton de Fribourg, ayant résolu de prendre la fuite, vu son état de déconfiture, a écrit au Président du Tribunal civil du district de Romont une lettre, devant être remise à ce magistrat le surlendemain de son départ, dans laquelle il déclare remettre son bilan et demande à être admis au bénéfice de la discussion des biens.

Le jour suivant 12 Février, Badoud partit effectivement, sous prétexte d'un voyage à Lausanne, abandonnant ses affaires et son bureau : la date de la remise de sa lettre au Président du Tribunal ne résulte pas des pièces produites.

Le 18 Février 1875, la Caisse d'amortissement fait notifier un séquestre portant sur tous les biens meubles de Jules Badoud, afin de parvenir au paiement de tout ce que ce dernier pouvait lui devoir et dont le chiffre était fixé provisoirement à 40 000 fr., sous réserve de règlement de comptes.

Procédant le même jour, l'huissier Vauthey place sous le poids du séquestre les objets mentionnés sous Nos 1 à 201, dans le procès-verbal annexé au dossier. Le 19 Février, le même fonctionnaire, procédant complémentirement en faveur de la Caisse d'amortissement, met en outre sous le poids du séquestre les fleuries de l'année 1875 des fonds appartenant à Badoud, désignés au cadastre de la commune de Romont

sous art. 116, 117, 118, 113 *ca*, 1581 et 1583, ainsi que les crédits de notaire du prénommé Jules Badoud.

Sous date du 26 dit, le Tribunal cantonal du Canton de Fribourg ordonne la liquidation juridique des biens de Jules Badoud.

La Caisse d'amortissement de la dette publique est intervenue dans cette discussion sous N° 54, pour solde de compte dû par le discutant en sa qualité d'agent de la dite Caisse, solde s'élevant, après déduction de 10 000 fr. payés par la caution M^{le} Bourgné, à 25 146 fr. 16 c. Dans son intervention, la Caisse revendique pour la prétention sus-indiquée le privilège résultant du séquestre notifié le 18 Février 1875.

La même Caisse est intervenue, sous N° 55, pour le montant éventuel de la part du discutant en sa qualité d'agent, aux pertes résultant de fausses confiances par lui faites au nom de la Caisse, part s'élevant approximativement à 20 000 fr. Sous N° 56, la Caisse intervient, en outre, pour le montant de billets faux à elle remis par le discutant Badoud en couverture de ses rentrées, montant s'élevant à 18 700 fr.

Par lettre du 24 Janvier 1876, adressée au greffier du Tribunal civil de Romont, la Caisse d'amortissement complète les interventions qui précèdent en annonçant que Badoud lui doit une somme totale de 70 499 fr. 46 cent., à laquelle il faut ajouter un chiffre minimum de 10 000 fr., représentant la part de Badoud aux pertes provenant des mauvais placements par lui opérés, ce en conformité du règlement de la Caisse.

Le produit des objets séquestrés par la Caisse d'amortissement, ensuite de son exploit du 18 Février 1875, s'est élevé à la somme de 14 139 fr. 90 cent., non compris les prétentions du failli comme notaire.

La Commune de Romont, et sept autres créanciers admis dans la discussion Badoud, se sont coalisés aux fins de demander la nullité du séquestre fait par la Caisse d'amortissement le dit 18 Février 1875, et pour faire tomber le privilège que la dite Caisse revendique sur les objets séquestrés par elle.

Dans ce but, et par demande déposée le 3 Octobre 1877, les créanciers coalisés concluent contre l'Etat de Fribourg, soit sa

Caisse d'amortissement de la dette publique, à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral prononcer avec dépens :

- » 1. Que le séquestre opéré par la Caisse d'amortissement de la dette publique du Canton de Fribourg le 18 Février 1875 est nul et de nul effet. Au surplus et quel que soit le » prononcé sur cette première conclusion :
- » 2. Que ce séquestre ne saurait créer aucun privilège en » faveur de la Caisse d'amortissement de la dette publique du » Canton de Fribourg, sur le produit des objets séquestrés » par elle et qui sont désignés dans les procès-verbaux dressés par l'huissier Vauthey les 18 et 19 Février 1875, et que » ce produit doit être distribué aux demandeurs conformément à la loi fribourgeoise. »

Dans sa Réponse du 23 Octobre 1877, la Direction de la Caisse d'amortissement conteste d'abord la compétence du Tribunal fédéral en la cause, et demande que les parties soient renvoyées devant le juge compétent, soit devant le Président du Tribunal de l'arrondissement de la Glane, juge-liquidateur de la faillite de Jules Badoud.

A l'appui de cette conclusion, la défenderesse fait valoir, en résumé, les deux moyens suivants :

1. La Caisse d'amortissement de la dette publique du Canton de Fribourg est une personne morale soit juridique, constituée et reconnue par la loi. Son administration, ses droits et ses obligations sont complètement distincts de ceux du Gouvernement de Fribourg. Dès lors, c'est abusivement que les demandeurs, cherchant à confondre la personnalité juridique de l'Etat de Fribourg avec celle de la Caisse d'amortissement, invoquent la disposition de l'art. 27, § 4 de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire. Le Canton de Fribourg n'est pas en cause dans la question de validité de séquestre soulevée par les demandeurs, puisqu'il est demeuré complètement étranger au dit séquestre notifié à l'instance de la Caisse d'amortissement.

2. La demande des créanciers coalisés n'est pas autre chose qu'une contestation soulevée dans une faillite par un certain nombre de créanciers concernant leur rang de collocation et

contestant le privilège d'un autre créancier. Cette question rentre évidemment dans la compétence du Juge de la faillite, et il est impossible d'admettre que sous le prétexte qu'un gouvernement cantonal serait intervenu comme créancier dans une faillite, les opérations judiciaires de la faillite peuvent ressortir à deux juridictions différentes, soit au juge de la faillite pour ce qui concerne les droits et les rangs de collocation des corporations et des particuliers, et au Tribunal fédéral pour ce qui concerne les droits et le rang de collocation d'un gouvernement cantonal intervenant dans la même faillite. Du reste, le gouvernement du Canton de Fribourg est complètement étranger à la question en litige.

Par office du 31 Octobre 1877, l'Etat de Fribourg se joint aux considérations qui précèdent, et demande à être mis complètement hors de cause. Pour le cas où les demandeurs persisteraient à diriger leur action contre lui, il conclut à libération de l'instance, avec suite de frais.

La Caisse d'amortissement ayant, ainsi que l'Etat de Fribourg, estimé qu'il y avait lieu, dans cette position, à trancher la question de compétence séparément et avant toute entrée en matière sur le fond, le Juge fédéral délégué, adoptant cette manière de voir, fait connaître aux parties, par offices des 25 » et 31 Octobre 1877, qu'il sera statué préalablement par le » Tribunal fédéral sur la dite question préliminaire, et que » l'instruction sur le fond est renvoyée jusqu'après la solution de cette question. »

Dans leur réponse à l'exception déclinatoire, datée du 23 Novembre 1877, la Commune de Romont et consorts concluent à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral écarter les conclusions prises par l'Etat de Fribourg et par sa Caisse d'amortissement, écarter en conséquence le déclinatoire soulevé et se déclarer compétent pour prononcer sur la cause au fond.

Les créanciers coalisés invoquent les arguments ci-après :

La Caisse d'amortissement n'est pas une personne morale, distincte de celle de l'Etat, mais seulement un des rouages de l'administration de la chose publique. En attaquant la Caisse, les demandeurs attaquent donc l'Etat, dont la conclu-

sion, tendant à être mis hors de cause, doit dès lors être rejetée.

L'administration de la Caisse d'amortissement représente le Canton de Fribourg, en ce qui concerne l'amortissement de la dette publique de ce Canton : on ne peut pas plus contester la compétence du Tribunal fédéral lorsqu'il s'agit d'un procès entre des particuliers et cette Caisse, qu'on ne peut la révoquer en doute lorsqu'il s'agit d'un procès entre des particuliers et l'administration fédérale des Péages, par exemple.

Le déclinatoire doit donc être écarté, et le Tribunal fédéral doit trancher le litige, vu les dispositions du § 4 de l'art. 110 de la Constitution fédérale, et de l'art. 27, 4^o de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale.

Au second moyen exceptionnel proposé par les demandeurs, il suffit de répondre que les questions de faillite relèvent du droit civil; il ne s'agit pas d'ailleurs de questions de procédure, mais de savoir si, à teneur des lois fribourgeoises elles-mêmes, l'Etat de Fribourg peut exercer un privilège exorbitant, en vertu d'un séquestre pratiqué à la dernière heure, avant la déclaration de faillite de Badoud. Un pareil conflit, pendant entre l'Etat et des particuliers, peut être porté par-devant le Tribunal fédéral.

Dans leurs Répliques des 24 et 31 Décembre 1877 et Duplique du 10 Février 1878, les parties reprennent, avec de nouveaux développements, leurs conclusions respectives.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

Sur le premier moyen motivant l'exception d'incompétence :

Le droit de fonder des établissements d'utilité générale et de leur conférer par voie législative la personnalité juridique est inhérent à la souveraineté de l'Etat, et il est incontestable qu'en instituant, à l'art. 1^{er} de la loi des 25 Novembre/23 Décembre 1867, la Caisse d'amortissement de la dette publique comme « *Caisse spéciale ayant qualité de personne morale,* » le Grand Conseil du Canton de Fribourg n'a fait qu'user d'une prérogative dont l'exercice ne peut lui être dénié.

La circonstance, relevée par les défenseurs, que l'Etat, après

avoir doté et garanti cet établissement, s'est chargé des frais qu'entraîne son administration, est impuissante à enlever à cette création le caractère d'une institution distincte de l'administration générale du Canton, et se mouvant dans une sphère d'action autonome. Bien que son champ d'activité embrasse, au point de vue de l'amortissement de la dette publique, des attributions qu'il eût été loisible à l'Etat de réserver à son administration ordinaire des finances, on doit voir précisément, dans la disposition de l'article 1^{er} susrappelée, l'intention bien arrêtée du législateur d'assurer à l'établissement qu'il institue un fonctionnement séparé, tout comme il lui impose un but spécial et déterminé en dehors de l'organisme administratif proprement dit de l'Etat.

Ce caractère ressort en particulier avec évidence de la nature même des opérations auxquelles la dite Caisse d'amortissement est appelée à se livrer, comme escompte de lettres de change et autres effets de commerce, encaissements, prêts à terme, négociation de créances, ouverture de comptes-courants, fourniture d'effets à ordre sur la Suisse et l'étranger, émission de billets remboursables à vue en espèces, toutes attributions qui assignent à cet établissement de Crédit une place en dehors des rouages de l'administration publique, et justifiaient l'investiture d'une personnalité juridique indépendante.

L'obligation de *garantie*, assumée à son égard par l'Etat, implique d'ailleurs la distinction qui vient d'être établie, et on ne saurait la nier sans commettre une confusion inadmissible entre les rôles de la caution et du débiteur principal.

Ce dualisme reçoit d'ailleurs une nouvelle consécration du fait que l'administration de la Caisse d'amortissement est nommée, non point par le pouvoir exécutif, représentant de l'Etat en matière administrative, mais directement et exclusivement par le Grand-Conseil.

Enfin l'individualité juridique distincte de cette institution a toujours été reconnue, en fait, par les Tribunaux et les autorités judiciaires du Canton de Fribourg, ainsi qu'il conste par les nombreuses pièces produites, dans lesquelles la Caisse d'amortissement, actrice ou défenderesse, a été constamment

en cause comme telle, et aucunement en qualité de mandataire de l'administration ordinaire de l'Etat.

Ce moyen est admis.

L'incompétence du Tribunal fédéral en la cause résultant ainsi de l'admission du premier moyen exceptionnel proposé, il est dès lors sans intérêt d'examiner et de trancher les questions que soulève le second.

En conséquence et par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Il n'est pas entré en matière, pour cause d'incompétence, sur l'action ouverte le 3 Octobre 1877, par la Commune de Romont et ses consorts à l'Etat de Fribourg soit à la Caisse d'amortissement de la dette publique de ce Canton.

58. Urtheil vom 15. Juni 1878 in Sachen
Stadtgemeinde Luzern gegen Staat
Luzern.

A. Als im Jahre 1798 zufolge der Revolution den souveränen Städten der Schweiz die Landeshoheit entzogen und die kantonalen Staatsgüter centralisirt wurden, trat auch die Nothwendigkeit einer Ausscheldung und Theilung des Vermögens jener Städte in National- und Gemeindegut resp. in seinen staatlichen und städtischen Bestandtheil ein, indem diese Vermögen bis dahin Eine Masse gebildet hatten, ohne Unterschied, ob sie der Stadt als bloßer Gemeinde oder als Landesherrn zugehören. Zu diesem Zwecke wurde am 3. April 1799 ein Gesetz über Sönderung der Staats- und Gemeindegüter erlassen, auf Grund dessen am 3. November 1800 zwischen dem Finanzminister der helvetischen Republik und bevollmächtigten Deputirten der Stadt Luzern eine „Konvention zur Sönderung des Staats- und Gemeindegutes der Stadtgemeinde Luzern“ zu Stande kam, welche am 4. Wintermonat vom Vollziehungsrath der helvetischen Republik genehmigt wurde. Nach dieser Konvention

sollten „in Zukunft der Gemeinde Luzern eigenthümlich theils in Folge des Gesetzes, theils vermöge verschiedener für beidseitige Konvenienz getroffener Uebereinkommnisse,“ verbleiben die in den §§. 2—9 aufgeführten „Kassen, Anstalten, Güter und Gebäude, sammt allen Zubehörden, Gefällen, Rechten und Bescherwerden.“ Die der Stadt Luzern zugefallenen Gefälle sind in §. 8 aufgeführt und es lautet dieser §. bezüglich der Zölle folgendermaßen :

„d. Zölle. Bei Abtretung der eigentlichen Zölle oder Droits de Douane an den Staat werden angegen der Gemeinde als „Municipalgegenstände vorbehalten :

„1. In der Suft das Lagergeld oder die sog. Zentnergebühr, welche sich auf 2²/₁₀ Bg. beläuft ;

„2. Das Waggeld ebenfalls in der Suft, in ²/₁₀ Bg. bestehend ;

„3. Die Suft- oder Kaufhausrechte von den Reissäcken u., sowie sie von Alters her für ihre Bewahrung und Versicherung bezogen worden ;

„4. Die kleinen Gefälle der Stadt, als : Standgelber, die Hauslöhne im Kornhaus, das Waggeld vom Anfen, die Hauslöhne vom Gemüßhaus, die Haus- und Wagenlöhne im Werch- oder Flachshaus, die Gebühren auf dem Viehmarkt.

„Künftige für die ganze Republik zu errichtende Gesetze oder Verordnungen über solche Abgaben werden dem Staate vorbehalten.

„Der Pfundzoll und die Thorzölle, welche andern wahren Zöllen gleichgeachtet werden, von der Stadt Luzern aber schon im Municipalstande besessen waren, bleiben gleichwohl der Gemeinde Luzern so lange überlassen, als sie auch anderer Orten sowohl in ehemals regierenden als Municipalstädten den Gemeinden unbenommen bleiben.“

Dagegen wurden „nebst den durch den Regierungswechsel an die helvetische Republik allgemein übergehenden Souverainetätsrechten, Regalien, Zöllen und andern hoheitlichen Gefällen und Einkünften“ als unwidersprechliches Nationalgut erklärt „alle Liegenschaften, Gebäude, Abgaben, Einkünfte, Gefälle und Fonds, welche in der Konvention nicht ausdrücklich als der Gemeinde überlassenes Kommunalgut verzeichnet seien.“