

IV. Civilstreitigkeiten zwischen Privaten als Klägern und dem Bunde als Beklagten.

Différends de droit civil entre des particuliers comme demandeurs et la Confédération comme défenderesse.

128. *Arrêt du 22 Décembre 1877, dans la cause Christ-Simmener contre la Confédération.*

Dans le N° 19 du journal le *Messager des Alpes*, à Aigle, du 4 Mars 1876, a paru l'insertion suivante :

« Emigration autorisée :

- » Magnifique occasion pour familles d'agriculteurs suisses qui
- » voudraient s'établir dans la province de Parana (Brésil),
- » transport depuis Genève par personne en famille 75 fr. et
- » pour célibataire 85 fr. : les enfants d'un à douze ans payent
- » demi-place. Départ fin mars via Anvers par bateau à vapeur
- » poste.
- » *Conditions.* Toute personne qui veut profiter de cette oc-
- » casion doit fournir un acte d'origine, un certificat d'agri-
- » culteur et de bonnes mœurs.
- » S'adresser pour renseignements et traiter à l'agence
- » d'émigration Christ-Simmener, 11, rue de l'Entrepôt, à
- » Genève. »

Par lettre du 7 Mars 1876, l'agence d'émigration Ph. Rommel & C^e, à Bâle, signale l'annonce ci-dessus à l'attention du Conseil fédéral et avise cette autorité que les antécédents et le caractère du sieur Christ-Simmener sont de nature à faire suspecter le sérieux de ses offres. Le dénonçant ajoute que, selon lui, il y aurait lieu pour l'autorité exécutive fédérale, après avoir pris les renseignements nécessaires, entre autres au Havre, à mettre officiellement le public en garde contre les agissements de l'individu signalé.

Par office du 11 Mars, le Département fédéral de l'Intérieur

s'adresse au Département de justice et police du canton de Genève, au Consul suisse au Hâvre et à la Légation du Brésil en Suisse, aux fins de se renseigner sur le degré de confiance qu'on peut accorder à l'agence Christ-Simmener, ainsi que sur la nature de ses opérations.

Par lettre du 13 Mars 1876, au Département fédéral de l'Intérieur, le Consul suisse au Hâvre, s'exprime, entre autres, comme suit sur le demandeur :

« Il n'a en effet que trop longtemps résidé au Hâvre, non »
» pas en qualité d'agent d'émigration, mais comme recruteur »
» pour les agences, comme recruteur également pour des »
» hôtels d'émigrants.

» Il avait ici la réputation la plus détestable possible, »
» comme exploitateur des malheureux émigrants qui lui tom- »
» baient entre les mains.....

» Je me rappelle avoir été chargé d'obtenir de lui quelques »
» remboursements, mais sans jamais arriver au moindre »
» résultat.

» Le 25 Octobre dernier, il m'a écrit une longue lettre »
» pour se plaindre de moi au sujet de mon intervention »
» en faveur de deux passagers de 2^e classe qui avaient fait »
» accord avec lui et qui ne purent être expédiés par le stea- »
» mer pour lequel C. les avait engagés.....

» Depuis, son fils venu au Hâvre s'est présenté au Consulat »
» disant qu'associé de son père, il ne devait pas avoir à souf- »
» frir de la réputation de celui-ci, etc.....

» Quant aux avantages que C. offre aux émigrants, ils n'ont »
» rien d'extraordinaire en ce que le Brésil paye intégralement »
» les frais de transport des émigrants depuis le port d'embar- »
» quement jusqu'au port de débarquement..... »

Par lettre du 18 Mars 1876 au même Département de l'Intérieur, le Département de Justice et Police genevois transmet, avec un rapport de la Direction de la Police centrale du même jour des renseignements sur Christ-Simmener, d'où il résulte :

« Dans le courant de Mars 1875, Christ, revenant du Hâvre, »
» où il s'était fixé après un séjour en Amérique, s'est fixé »
» à Genève où il a fondé une agence d'émigration.

» A la suite d'une plainte verbale n'ayant aucun caractère
» de gravité, portée par un émigrant, le Département de Jus-
» tice et Police procéda à une enquête sur le compte du sieur
» Christ et demanda des renseignements à la police du Havre,
» laquelle transmit, par note en date du 9 Octobre 1875,
» les détails dont le résumé se trouve plus loin.

» Dernièrement le Département de Justice et Police du Can-
» ton de Vaud fit connaître que contrairement à l'art. 4 du
» Concordat conclu entre les Cantons de Genève, Vaud, Fri-
» bourg et Neuchâtel, le nommé Christ-Simmener avait favo-
» risé le départ d'une jeune fille mineure, sans passeport.
» Ce dernier a reconnu les faits dont il s'était rendu coupable,
» mais a allégué pour sa défense que cette jeune fille
» était accompagnée de son frère et d'une parente et l'igno-
» rance du Concordat. Néanmoins il a dû payer une amende
» de 25 fr.

» En ce qui concerne l'annonce publiée dans le *Messenger*
» *des Alpes* N° 19, il y aurait lieu à l'avenir de lui interdire
» de se servir du titre « Emigration autorisée, » ce qui peut
» facilement tromper la bonne foi des émigrants.

» Le nommé Christ interrogé sur ce point prétend cette
» émigration autorisée par le gouvernement brésilien, lequel
» payerait lui-même une grande partie des frais de voyage
» des émigrants.

« On remarquera que l'agence Christ ne traite pas directe-
» ment avec les représentants du gouvernement brésilien,
» mais avec des tiers soit Compagnies irresponsables, ce qui
» offre de graves inconvénients aux émigrants et ne les ga-
» rantit pas de certaines exploitations, dont malheureusement
» on a eu si souvent l'exemple, principalement dans les
» ports de mer où ils s'embarquent et débarquent. »

La note susvisée, fournie par le Commissariat central de police de la ville du Havre contient les renseignements ci-après :

« Le nommé Christ - Simmener (Pierre-Christophe - Wilhelm) a résidé au Havre pendant plusieurs années, temps
» durant lequel il a été successivement interprète de maî-

» tre d'hôtel et charcutier. Les renseignements que j'ai ob-
 » tenus sur son compte laissent à désirer. Il a donné lieu
 » de suspecter sa probité et sa délicatesse, notamment lors-
 » qu'il était chargé comme garçon d'hôtel de diriger les émi-
 » grants venus au Havre pour s'y embarquer. Il a, en effet,
 » employé habituellement auprès de ceux-ci des moyens fri-
 » sant au moins l'escroquerie, afin de capter la confiance
 » de chacun d'eux pour s'en faire remettre des sommes
 » d'argent, ce à quoi il aurait souvent réussi. Il avait en
 » outre des habitudes d'intempérance. Il a été condamné
 » deux fois en police correctionnelle, la première fois, le
 » 6 Novembre 1872, à 16 fr. d'amende pour port d'arme
 » prohibé et menaces de mort; la deuxième fois, le 26 No-
 » vembre 1873, à 50 fr. d'amende pour outrages et menaces
 » envers un officier ministériel dans l'exercice de ses fonc-
 » tions. Il a de plus été condamné plusieurs fois par le Tri-
 » bunal de simple police de cette ville à l'amende et à l'em-
 » prisonnement. Enfin le nommé Christ-Simmener a quitté
 » le Havre, après y avoir vécu habituellement en faisant
 » usage d'expédients et pour se soustraire aux poursuites dont
 » il était menacé par ses nombreux créanciers. J'ajouterai
 » que des personnes résidant au Havre, où elles sont hono-
 » rablement connues et qui sont ses compatriotes, le quali-
 » fiaient de fléau de la Colonie suisse. Cet individu a dû par
 » une décision ministérielle être expulsé de Paris par suite
 » de faits plus ou moins répréhensibles. »

Par office du 25 Mars 1876, au chef du Département fédé-
 ral de l'Intérieur, le Chargé d'affaires du Brésil en Suisse dé-
 clare entre autres :

« Le Consul général du Brésil en Suisse seul compétent
 » dans toute l'étendue de la Confédération pour traiter au
 » nom du Gouvernement impérial avec les émigrants qui
 » désirent s'établir au Brésil, non-seulement n'a aucun rap-
 » port avec Christ-Simmener, mais il ne le connaît même
 » pas personnellement. Il ajoute que vu l'importance de
 » l'objet, il n'a jamais délégué à aucune agence, ni à un
 » individu quelconque la moindre part de la mission qui lui

» a été confiée par le Gouvernement impérial de s'entendre
» avec les émigrants en destination du Brésil... Comme tout
» permet de le supposer, l'agence Christ-Simmener ne peut
» être considérée que comme une agence particulière dont
» les offres n'ont en conséquence aucune autre valeur sé-
» rieuse que le degré de confiance plus ou moins mérité
» que peuvent inspirer son honnêteté et sa probité indivi-
» duelles. »

Ensuite de ces diverses informations, le Conseil fédéral a, sous date du 31 Mars 1876, adressé à tous les Etats confédérés une Circulaire ainsi conçue :

« L'agence d'émigration Christ-Simmener, à Genève, rue
» de l'Entrepôt, 11, a publié dans les journaux de la Suisse
» Occidentale une annonce par laquelle elle offre son intermé-
» diaire aux personnes qui seraient désireuses d'émigrer pour
» la province brésilienne de Parana, et cela à des conditions
» fort avantageuses. Nous avons jugé à propos de prendre
» des renseignements ultérieurs sur l'agence en question et
» sur le degré de foi qu'on peut ajouter à ses offres. Le
» résultat de ces investigations est tel qu'on ne peut avoir
» aucune confiance dans ces offres et, qu'au contraire, il est
» à craindre que ceux qui concluraient avec cette agence des
» contrats d'émigration ne soient exposés à de cruelles décep-
» tions. En conséquence, nous estimons qu'il est de notre
» devoir d'attirer sur ces faits l'attention des gouvernements
» cantonaux, afin qu'ils soient en mesure de dissuader, de la
» manière qu'ils jugeront la plus efficace, leurs ressortissants
» de conclure des contrats d'émigration en se basant sur
» l'annonce précitée. »

Par demande du 25 Août suivant, Christ-Simmener estimant que le Conseil fédéral lui a causé par cette publication un grave préjudice, et ce sans droit et sans motifs; que les autorités fédérales, comme toute autre personne, sont tenues de réparer tout fait qui, par leur faute, a causé préjudice à autrui, conclut, en vertu de l'art. 27, § 2 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale du 27 Juin 1874, à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral condamner la Confédération suisse

à lui payer avec dépens la somme de dix mille francs à titre de dommages-intérêts et à publier le dit jugement de la même manière et dans les mêmes feuilles publiques où a été publiée la circulaire fédérale du 31 Mars susmentionnée.

Statuant sur cette demande, le Tribunal fédéral, par arrêt du 15 Décembre 1876, tout en écartant l'exception d'incompétence opposée par le Conseil fédéral, décide de ne pas entrer en matière, quant à présent, sur la demande, et de renvoyer le demandeur Christ-Simmener à mieux agir, en se conformant aux dispositions de la loi du 9 Décembre 1850 sur la responsabilité des autorités et fonctionnaires de la Confédération.

Sur ces entrefaites, le Ministre de la Confédération suisse à Paris avise le Conseil fédéral, par lettre du 23 Décembre 1876, que le Consulat suisse à Bordeaux signale à la Légation les agissements de Christ-Simmener, à l'occasion d'un contrat signé par un citoyen suisse nommé Fontana. La Légation ajoute que le 3 Novembre même année, un sieur G. Elie, de Peney-le-Jorat, s'est présenté dans ses bureaux dans un état complet d'aliénation mentale, porteur d'un contrat d'émigration signé l'avant-veille avec le même agent Christ-Simmener, et que la Légation a signalé le cas au Département de Justice et Police du Canton de Vaud pour permettre à la famille de réclamer le remboursement des sommes payées par G.

La lettre du Consul suisse à Bordeaux datée du 22 Décembre 1876 et mentionnée par la Légation suisse à Paris contient les données suivantes :

« Un nommé Fontana, voyageant avec sa femme et sept
 » enfants, plus un parent, s'est présenté à mon Consulat le
 » 21 de ce mois, porteur d'un contrat d'émigration signé
 » Christ-Simmener à Genève, portant que le sieur Fontana
 » devait se trouver à Bordeaux le 28 Novembre pour en par-
 » tir le 30 par un steamer devant le conduire à Paraguana,
 » moyennant une somme payée de 460 fr. pour le passage
 » jusqu'à Rio-Janeiro, de lui Fontana et des neuf person-
 » nes qui l'accompagnaient... Sur ce contrat il y avait à une
 » place réservée le nom du correspondant à Bordeaux, M. Su-

» reaud , mais je n'ai pas vu le nom du correspondant à
 » Rio-Janeiro.

» Fontana est arrivé le 28 Novembre et s'est mis en rap-
 » port avec Sureaud , qui a renvoyé le départ de jour en
 » jour, disant qu'il n'était pas d'accord avec Christ-Simmener,
 » mais il logeait Fontana et lui donnait 5 fr. par jour pour
 » subvenir aux besoins de dix personnes.

» Après le départ du steamer du 20 de ce mois, M. Su-
 » reaud a annoncé à Fontana qu'il le ferait partir par un
 » voilier, ce qui n'a pas été accepté et a conduit ce dernier
 » à venir pour la première fois m'entretenir de ses plaintes.
 » J'ai saisi de cette affaire M. le Commissaire chargé de l'é-
 » migration, qui m'a fait craindre de suite ce qui est survenu.
 » Ainsi M. Sureaud mandé devant lui a déclaré qu'il n'avait
 » nullement autorisé M. Christ à faire ce traité, que c'était
 » par humanité qu'il avait donné 5 fr. par jour à ces mal-
 » heureux et qu'en résumé on ne pouvait lui opposer aucun
 » engagement personnel.....

» En résumé, Fontana partira après demain par un voilier,
 » et le contrat de M. Christ-Simmener ne recevra nullement
 » son exécution. Fontana fera un déplorable voyage de 60 à
 » 80 jours au lieu d'un de 25 jours et pendant son séjour
 » il aura épuisé ses ressources.

» J'ose croire que le Gouvernement fédéral ordonnera
 » une enquête et que dorénavant des précautions seront
 » prises pour que nos malheureux compatriotes ne soient
 » pas placés dans la dure nécessité d'opter entre la misère
 » ou l'acceptation de moyens imparfaits de transport autres
 » que ceux qui leur avaient été promis. »

Au reçu de ces documents, le Conseil fédéral adressa une
 nouvelle circulaire du 5 Janvier 1877, à tous les Etats confédérés. Cette pièce est ainsi conçue :

« Par notre circulaire du 31 Mars dernier , nous avons
 » cru devoir vous mettre en garde contre les opérations d'une
 » agence d'émigration Christ-Simmener, à Genève, sur le
 » compte de laquelle nous avons de fâcheux renseigne-
 » ments.

» Des faits graves concernant cette agence viennent de
» nous être signalés par notre Légation suisse à Paris. Nous
» croyons devoir reproduire ci-après le contenu des pièces
» que nous recevons à ce sujet.

» En l'absence d'une loi sur la matière, loi prévue par
» l'art. 34 de la Constitution fédérale, ainsi que des pénalités
» que cette loi ne manquera pas d'édicter contre les opéra-
» tions illicites des agences d'émigration, nous n'avons pas
» d'autre moyen à notre disposition, pour sauvegarder les
» intérêts des émigrants, que de signaler les faits répré-
» hensibles qui parviennent de source certaine à notre con-
» naissance. C'est de ce moyen que nous faisons de nouveau
» usage en vous priant de pourvoir à ce que la présente circu-
» laire et les pièces ci-dessous reçoivent dans votre Canton
» une publicité suffisante. »

Donnant suite à l'arrêt susvisé du Tribunal fédéral du 15 Dé-
cembre 1876, Christ-Simmener, par acte du 24 Février 1877,
met en demeure l'Assemblée fédérale de décider s'il y a lieu
ou non de donner suite à la demande, aux termes de l'ar-
ticle 33 de la loi fédérale du 9 Décembre 1850.

Statuant dans sa séance du 20 Mars 1877, le Conseil na-
tional a pris l'arrêté suivant :

« L'Assemblée fédérale de la Confédération Suisse ;

» Vu le recours de Christ-Simmener de Genève ;

» Entendu la réponse du Conseil fédéral ;

Considérant :

» 1° Que le pétitionnaire désire évidemment voir trancher
» la question de savoir s'il doit donner suite à son action ci-
» vile contre le Conseil fédéral, ou contre ses membres, et
» si cette action doit être renvoyée au Tribunal fédéral qui
» prononcerait.

» 2° Que le Conseil fédéral, en publiant la circulaire, objet
» du litige, a agi parfaitement correctement tant à la forme
» que quant au fond.

» En application des art. 32, 20, 21 et 33 de la loi fédé-
» rale du 9 Décembre 1850 sur les responsabilités des auto-
» rités fédérales et des fonctionnaires fédéraux :

» Arrête :

» Il n'est pas donné suite à la demande en dommages-intérêts de M. Christ-Simmener, à Genève, contre le Conseil fédéral ou ses membres. »

Le Conseil des Etats, dans sa séance du 27 Mars 1877, a adhéré à la décision susmentionnée du Conseil national.

Par demande déposée au Greffe fédéral les 26/28 Avril 1877, Christ-Simmener expose que, ensuite des faits qui précèdent, la responsabilité civile de la Confédération pour les deux circulaires fédérales du 31 Mars 1876 et du 5 Janvier 1877 se trouve pleinement engagée; qu'il s'en réfère aux mémoires présentés précédemment au Tribunal fédéral ainsi qu'au jugement susmentionné du 15 Décembre 1876, mais que, relativement au dommage qui lui a été causé, son évaluation doit en être modifiée, en raison de la nouvelle circulaire fédérale du 5 Janvier 1877, et doit être portée à la somme de vingt mille francs.

Le demandeur conclut en conséquence qu'il plaise au Tribunal fédéral condamner la Confédération suisse à lui payer avec dépens la somme de vingt mille francs à titre de dommages et intérêts et à publier le jugement à intervenir de la même manière qu'ont été publiées les circulaires fédérales et dans les mêmes feuilles.

Dans sa réponse du 14 Juin suivant, la Confédération conclut au rejet de la demande avec dépens. Elle s'appuie, en résumé, sur les considérations ci-après :

En ce qui concerne la compétence du Tribunal fédéral en la cause, on ne peut disconvenir qu'une action en dommages-intérêts dirigée contre le fisc n'apparaisse en général comme une action civile, laquelle relève préalablement de la compétence des Tribunaux. Le Tribunal fédéral ne peut pas écarter d'entrée une semblable demande, il est tenu de l'examiner. Mais aussitôt que cet examen démontre que le fisc n'est pas attaqué par des motifs de droit privé, mais bien ensuite de l'exercice de fonctions publiques de l'autorité administrative, la demande doit être écartée sans autres. En pareil cas ce n'est plus la forme de la demande, mais bien le fondement,

la base même de l'action qui est décisive. Aussitôt que le Tribunal doit reconnaître que cette base repose sur le terrain administratif et que l'acte de l'autorité administrative qui a donné lieu à la demande ressort de la compétence de cette autorité, il doit se déclarer incompétent sur le fond et rejeter la demande de ce seul chef.

Or, à cet égard il est à remarquer que depuis la mise en vigueur de la Constitution fédérale de 1848, le Conseil fédéral s'est vu fréquemment dans la nécessité de mettre le public en garde, au moyen de circulaires, contre les agissements de certains agents d'émigration. Ainsi, déjà sous l'empire de cette Constitution, cet objet était considéré comme ressortissant de l'autorité exécutive fédérale. Lors de la révision de la de la Constitution, cette compétence fut expressément reconnue ; l'art. 34 de la Constitution de 1874 statue, en effet, que les opérations des agences d'émigration sont soumises à la surveillance et à la législation fédérales. La demande de Christ-Simmener a donc trait à des mesures prises dans la compétence administrative et constitutionnelle du Conseil fédéral, et ne saurait donc être accueillie.

La demande doit être également rejetée, si l'on entre en matière au fond.

Les circonstances dans lesquelles les circulaires du Conseil fédéral furent publiées, ainsi que les divers renseignements adressés à cette autorité, justifiaient pleinement les mesures prises contre le demandeur. A supposer que le Tribunal fédéral croie devoir examiner ce côté de la question, il ne saurait arriver à un résultat autre que celui consigné dans le Décret des Chambres fédérales, et constatant qu'en publiant les circulaires en question, l'autorité exécutive de la Confédération a agi parfaitement correctement, soit quant à la forme, soit quant au fond.

Dans sa réplique des 11/13 Août 1877, Christ-Simmener reprend les conclusions de sa demande ; il les appuie sur des déductions dont suit la substance :

Les résultats de l'enquête à laquelle le Conseil fédéral s'est livré ne méritent point de confiance. Partie de la délation

d'un agent d'émigration concurrent de Christ-Simmener, la dite enquête se poursuit au Havre par une demande d'informations au Consul suisse de cette ville, lui-même agent d'émigration et concurrent du demandeur. Le rapport de la Police de Genève se borne à invoquer une note de la Police du Havre concernant Christ-Simmener, et dont ce dernier conteste absolument le contenu. Les 25 fr. que Christ a payés à Genève l'ont été ensuite de transaction, et non à titre d'amende. Si le demandeur a donné à son agence d'émigration la qualification d' « autorisée » c'est que le Conseil d'Etat de Genève l'avait réellement autorisé par décision du 11 Mai 1875. En outre il résulte de la correspondance au dossier qu'il existe au Brésil une Société Colonizadora de la Province de Parana, Pereira, Alves, Bendaszkeski & C^e; que Christ a été chargé directement par le représentant de cette Société en Europe de recruter des émigrants : Christ n'était donc que le mandataire de la dite Société, sur laquelle le Département fédéral de l'Intérieur eût dû se renseigner. D'ailleurs l'enquête de ce Département n'a porté que sur les antécédents et la personnalité du demandeur, mais aucun reproche n'a été formulé à l'adresse des opérations de l'agence Christ-Simmener.

Pour faire l'enquête sur la Société Colonizadora, on pouvait s'adresser au Ministre du Brésil en Suisse, au Consul pour les Suisses de l'arrondissement de Parana, à Christ lui-même ou au représentant de la Société en Europe ; rien de tout cela n'a été fait. Christ n'a eu aucune connaissance de l'enquête dirigée contre lui ; il n'a appris le nom de son dénonciateur et n'a été entendu que par l'intermédiaire d'un agent de police genevois. Le Département fédéral a agi contre l'agence Christ par la seule raison qu'elle ne lui inspirait pas confiance, mode de procéder évidemment en désaccord avec le principe de la liberté d'industrie inscrit dans la Constitution. Le Conseil fédéral a reconnu qu'on ne pouvait pas interdire à Christ de conclure des contrats d'émigration, mais on l'a flétri publiquement.

L'art. 34 de la Constitution fédérale parle de la surveillance

des opérations des agences d'émigration ; qui dit *surveillance* dit une action qui empêche les agents d'émigration de se livrer à des actes illicites. Si le titre d'émigration autorisée, donné à une annonce, était illicite, il n'y avait qu'à l'interdire.

L'admission de l'exception d'incompétence élevée par la Confédération aurait pour résultat de remettre à l'appréciation exclusive du Conseil fédéral lui-même la question de savoir si l'acte sur lequel le plaignant fonde sa demande d'indemnité est légitime ou opportun. Avec un semblable système, l'administration pourrait disposer arbitrairement des biens et de l'honneur des citoyens.

Le Conseil fédéral ne pouvait d'ailleurs agir alors qu'aucune loi n'avait été édictée sur la matière. L'absence de cette loi, qui doit garantir les agents d'émigration contre l'arbitraire administratif ne peut avoir pour effet de les livrer sans merci à cet arbitraire. La Constitution fédérale, dans une disposition générale comme celle de l'article 34, n'a eu pour but que de mettre dans les attributions législatives de la Confédération un certain nombre de matières ; lorsqu'il ne s'agit pas d'une attribution expressément réservée au Conseil fédéral, le terme Confédération indique l'Assemblée fédérale, qui doit exprimer sa volonté par une loi, avant que le Conseil fédéral qui, dans ce cas, n'est que son organe, puisse agir. Les cas d'intervention analogue du Conseil fédéral sous l'empire de la Constitution de 1848 se différencient essentiellement du cas Christ-Simmener et n'établissent d'ailleurs pas que le Conseil fédéral eût le droit d'agir comme il l'a fait dans ces occasions.

L'article 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale ne réserve point à la solution des autorités fédérales (Conseil fédéral et Assemblée fédérale) les contestations ayant trait à l'article 34 de la Constitution fédérale ; ce même article soumet à la décision de ces autorités les recours concernant l'application de la loi fédérale prévue à l'article 34 précité. L'Assemblée fédérale a donc prévu : a) que l'article 34 ne pouvait être appliqué qu'au moyen d'une loi ; b) que les recours relatifs à l'application de cette loi seraient seuls considérés

comme contestations administratives. Or dans le cas actuel le Conseil fédéral a appliqué l'article 34 lorsqu'il ne devait pas l'appliquer. Christ n'a formé de recours que contre l'application injuste et inopportune de l'art. 34 et non contre l'application d'une loi qui n'existe pas. Son recours ne constitue point par conséquent une contestation administrative et n'est soumis ni à la décision du Conseil fédéral, ni à celle de l'Assemblée fédérale.

La réplique conteste enfin soit l'existence, soit la gravité des faits ayant déterminé la seconde circulaire fédérale du 5 Janvier 1877, en particulier les griefs tirés contre Christ des diverses péripéties par lesquelles a passé la famille Fontana. Le demandeur termine en reprenant ses premières conclusions.

Dans sa duplique des 7/12 Septembre 1877, la Confédération conclut de nouveau au rejet de la demande.

L'article 34 de la Constitution fédérale confère dès maintenant à la Confédération le droit de surveillance sur les agences d'émigration, sans le faire dépendre de la promulgation de la loi prévue à cet article. Ce droit était d'ailleurs déjà exercé, comme on l'a vu, sous l'empire de la Constitution de 1848; il est clair que la Constitution de 1874, qui s'est efforcée d'augmenter les attributions de la Confédération partout où cela était nécessaire, ne peut avoir voulu rester sur ce point en deçà de ce qui existait déjà sous le régime constitutionnel précédent; aussi le droit de surveillance de la Confédération sur les agences d'émigration fut-il expressément confirmé dans la Constitution nouvelle; la faculté, réservée à la Confédération par le même article, de légiférer sur cette matière ne peut porter aucun préjudice au droit de surveillance en question.

La Confédération ne conteste point la compétence du Tribunal fédéral pour connaître du présent litige, au moins quant à la forme. En ce qui concerne le fond, la duplique persiste à estimer que, pour le cas où le Tribunal fédéral se convaincrait que les actes reprochés à la Confédération se caractérisent non comme des mesures arbitraires mais comme l'exer-

cice d'un droit légal, le dit Tribunal n'aurait pas à entrer dans un examen ultérieur de la cause.

En ce qui concerne la prétendue compétence de l'Assemblée fédérale alléguée en réplique, il suffit de faire observer que l'art. 85 de la Constitution fédérale, qui fixe cette compétence, ne l'étend point à des cas comme l'espèce actuelle; l'art. 95 *ibidem* statue que l'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par le Conseil fédéral.

Répondant à divers arguments de la duplique, la Confédération conteste avoir fait porter son enquête uniquement sur la personnalité et non sur les opérations du demandeur: elle cite à cet effet la correspondance, ci-haut mentionnée, du Département fédéral de l'Intérieur avec le Ministre du Brésil. — En ce qui concerne l'enquête à Genève, elle a été conduite de la façon la plus correcte: Christ, interrogé sur les raisons qui lui avaient fait prendre, pour désigner son agence, le titre d'émigration « autorisée, » a répondu en prétendant cette émigration autorisée par le Gouvernement brésilien; il devait résulter, pour le Conseil fédéral, des pièces émanées de la Légation du Brésil, que l'Agence Christ-Simmener s'arrogeait sans droit la dénomination d' « autorisée. » Christ ne donne d'ailleurs aucune preuve à l'appui de son allégation qu'il est le mandataire de la Société Colonizadora, Pereira, Alves, Bendaszkeski; au contraire, il résulte des faits de la cause, et ensuite du sort qu'a eu à subir la famille Fontana, que Christ n'est qu'un recruteur d'émigration, adressant ses émigrants à un autre expéditeur, qui les transporte en Amérique ou les abandonne à un sort incertain. Le terme d'émigration autorisée fait nécessairement naître l'idée d'une agence responsable en rapport direct avec la Colonie de Parana; or l'enquête a démontré que Christ n'a jamais été en possession de ce caractère, et se l'est attribué faussement. En présence de tous ces faits, il était du devoir du Conseil fédéral de s'édifier aussi sur les antécédents et la valeur morale du demandeur, et ce d'autant plus que, comme le dit l'office du Ministre du Brésil, il s'agis-

sait ici « d'un agent particulier dont les offres n'ont aucune autre valeur sérieuse que le degré de confiance plus ou moins mérité que peuvent inspirer son honnêteté et sa probité individuelles. »

Il y a d'autant plus lieu de s'assurer de la moralité d'un pareil agent que l'expédition des émigrants dans des pays lointains est un de ces contrats dont l'exécution est plutôt garantie par la loyauté du promettant que par la convention écrite passée entre parties.

Après tous les faits et renseignements ci-dessus, le Conseil fédéral était en droit de craindre que, comme le dit la circulaire du 31 Mars 1876, ceux qui concluraient avec l'agence Christ des contrats d'émigration ne soient exposés à de cruelles déceptions.

Enfin, même au point de vue de l'opportunité, les mesures prises par l'autorité exécutive doivent être approuvées, puisqu'elles n'impliquent ni l'arbitraire ni la violation de droits existants : or la décision du Conseil fédéral se trouve en concordance parfaite avec plusieurs précédents analogues.

Avant de statuer en la cause, il est nécessaire de rectifier et de compléter les allégations contenues dans les mémoires plus haut résumés :

a) Il résulte du casier judiciaire de Christ-Simmener, tel qu'il a été produit par extrait authentique délivré au Havre le 9 octobre 1875 et par l'intermédiaire de la Légation suisse en France, que le dit n'a point été condamné pour escroquerie ou tentative de ce délit et qu'il n'existe à sa charge que les condamnations suivantes :

Le 28 Avril 1866, au Havre, condamnation pour coups et blessures à 16 francs d'amende.

Le 6 Novembre 1872, au Havre, idem, pour port d'arme prohibé, à 16 fr. d'amende.

Le 23 Novembre 1873, au Havre, idem, pour outrage envers un magistrat, à 50 fr. d'amende.

b) Il paraît résulter d'une note au dossier émanée de la chancellerie fédérale, que par lettre du 9 Avril 1877, la Lé-

gation suisse à Paris déclare que Christ-Simmener n'a point été expulsé de France par décision ministérielle.

c) Par déclaration inscrite au dos de la requête adressée au Conseil d'Etat du Canton de Genève par Christ-Simmener pour obtenir l'autorisation d'ouvrir dans cette ville une agence d'émigration, le chancelier d'Etat de Genève certifie que cette autorisation a été accordée au requérant par le Conseil d'Etat, dans sa séance du 11 Mai 1875.

d) Par la production de nombreuses correspondances émanées de la maison d'émigration Pereira, Alves, Bendaszski & C^e à Bordeaux-Anvers, et de A. Sureaud & C^e à Bordeaux, Christ-Simmener a établi qu'il était leur agent à Genève, autorisé à traiter en leur nom.

e) Enfin, Christ-Simmener a produit de nombreuses lettres datées soit de ports d'embarquement en Europe, soit du Kansas, soit du Parana (Sainte-Euphrosine) et d'autres lieux d'outre-mer, signées par divers émigrants ayant traité avec son agence, dans lesquelles ils expriment leur satisfaction et leur reconnaissance pour ses bons offices, ainsi que pour la manière dont il a rempli envers eux ses engagements.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1° L'article 117 de la Constitution fédérale statue : « Les » fonctionnaires de la Confédération sont responsables de » leur gestion. Une loi fédérale détermine ce qui tient à cette » responsabilité. »

Cette loi a été adoptée le 9 Décembre 1850 pour être exécutoire dès le 1^{er} Janvier 1851.

La demande de Christ-Simmener est donc régie par les seules dispositions de cette loi, déterminant les actes qui peuvent entraîner la responsabilité des autorités et fonctionnaires fédéraux et le mode de procéder à suivre par le plaignant pour exercer son action.

Dans ce but le législateur a distingué deux catégories de fonctionnaires fédéraux : ceux nommés par le Conseil fédéral, autorité exécutive supérieure de la Confédération, et les autorités et fonctionnaires nommés par l'Assemblée fédérale.

Les fonctionnaires nommés par le Conseil fédéral sont, d'a-

bord, responsables des négligences et fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions et le Conseil fédéral peut à cet égard leur infliger des peines disciplinaires, ou prononcer leur suspension ou leur révocation. En outre, toutes les actions civiles intentées contre ces fonctionnaires pour cause de gestion illégale doivent être portées en premier lieu devant le Conseil fédéral; si cette autorité refuse son adhésion, le plaignant a le droit de suivre à son action civile devant les Tribunaux ordinaires contre le fonctionnaire accusé, personnellement responsable, mais en fournissant préalablement un cautionnement fixé par le Tribunal fédéral pour garantie des frais.

A teneur des articles 18 et 32 de la dite loi, les autorités et les fonctionnaires élus par l'Assemblée fédérale sont responsables envers elle et cette assemblée peut seule ordonner contre eux une poursuite judiciaire pour des actes ou des omissions qui se rattachent à l'exercice de leurs fonctions.

En particulier, toute action civile contre les fonctionnaires nommés par l'Assemblée fédérale et basée sur une gestion illégale doit être portée, en premier lieu, devant cette assemblée, qui prononce s'il y a lieu, la prise en considération et renvoie l'affaire à une commission, chargée de présenter des conclusions tendant soit à ne pas donner suite à la demande, soit à casser l'arrêté incriminé et à adresser une admonestation aux fonctionnaires en défaut, soit à intenter une action civile ou criminelle.

Enfin, l'article 33 ajoute que si les deux Conseils formant l'Assemblée fédérale décident qu'il y a lieu à donner suite à la demande, elle doit être renvoyée au Tribunal fédéral pour être traitée selon les dispositions de la loi sur la procédure civile. Dans le cas contraire, *la Confédération est garante pour l'autorité et le fonctionnaire* et il est loisible aux plaignants de diriger contre elle leur action en dommages-intérêts devant le Tribunal fédéral.

2° Le demandeur Christ-Simmener s'est conformé aux prescriptions de l'article 32 précité en ce qui touche les premières conclusions par lui prises contre le Conseil fédéral en

payement de dix mille francs de dommages-intérêts. Il n'a, en revanche, point soumis à l'Assemblée fédérale sa nouvelle demande, datée du 26 Avril 1877, tendant à ce que, eu égard à la seconde circulaire publiée par le Conseil fédéral, l'indemnité à lui bonifier pour le dommage par lui souffert soit portée à vingt mille francs.

En présence des dispositions légales susvisées, il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur la conclusion modifiée du demandeur et sur les conséquences civiles tirées de la seconde circulaire du Conseil fédéral et l'examen de la demande primitive peut seul faire l'objet d'une décision en la cause.

3° Dans ses dispositions générales, la loi fédérale de 1850 règle les cas où la responsabilité des autorités et des fonctionnaires fédéraux peut être légalement poursuivie.

Elle statue : « *Art. 4.* La responsabilité résulte de la per-
 » pétration des délits, dans l'exercice des fonctions, ainsi
 » que de la violation de la Constitution fédérale, des lois
 » ou des règlements fédéraux.

» *Art. 5.* La responsabilité peut donner lieu à des mesu-
 » res disciplinaires, à une action civile ou à une action cri-
 » minelle.

» *Art. 7.* L'action civile en dommages-intérêts suppose :
 » 1. Un acte ou une omission illégal, dans le sens de l'ar-
 » ticle 4;
 » 2. Un dommage réel occasionné par cet acte ou cette
 » omission. »

L'action intentée par Christ-Simmener étant, ainsi que l'a reconnu l'arrêt du 15 Décembre 1875, par sa nature une action civile poursuivant l'adjudication d'une indemnité pécuniaire en réparation du préjudice et dommage causé par la circulaire du Conseil fédéral du 31 Mars 1876, il y a lieu d'examiner s'il est constant par l'instruction de la cause qu'en adoptant cette mesure administrative, le Conseil fédéral a commis un acte ou une omission illégal, dans le sens de l'article 4 susvisé.

Le fait que la Confédération est devenue partie défenderesse en la cause n'a pas changé la nature de cette action et on ne

saurait en tout cas point prétendre que la question de responsabilité civile du Conseil fédéral ait été définitivement tranchée par l'arrêté des Chambres fédérales approuvant les mesures prises et couvrant de la responsabilité de la Confédération celle de l'autorité exécutive supérieure.

Cette décision des Chambres n'a eu, en effet, en vue que de justifier l'application de l'article 33 de la loi dans les limites fixées par le législateur.

Or, cet article lui-même renvoie à la décision du Tribunal fédéral toutes les actions civiles en dommages-intérêts dirigées contre les fonctionnaires élus par l'Assemblée fédérale et basées sur une gestion illégale. — Dénier au juge la mission de procéder à l'examen des faits constatés dans le dossier, d'en fixer la portée et les conséquences et de faire application du droit équivaldrait à investir l'Assemblée fédérale du droit de rendre un jugement en matière civile et aurait pour conséquence d'enlever à celui qui se prétend lésé la garantie d'une sentence judiciaire, qui lui est formellement accordée par la loi, dans tous les cas où il y a acte illégal ou violation de la Constitution et des lois.

Or, pour apprécier si cette gestion illégale est prouvée, il est nécessaire que le juge soit nanti de l'ensemble des faits administratifs qu'il doit apprécier, non au point de vue de la gestion administrative et de l'opportunité qui a présidé à leur décision, mais uniquement pour décider s'ils emportent une violation de la Constitution, d'une loi fédérale ou d'un règlement dans le sens de l'art. 4 susvisé.

Il en résulte que la fin de non-recevoir opposée à Christ-Simmener par le Conseil fédéral ne saurait être accueillie et est rejetée.

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

5° L'art. 34 de cette Constitution est conçu comme suit :

« Les opérations des agences d'émigration et des entre-
prises d'assurance non instituées par l'Etat sont soumises
à la surveillance et à la législation fédérales. »

Le demandeur estime qu'à teneur de cette disposition le Conseil fédéral n'était point autorisé, avant la promulgation de la loi projetée sur la matière, à se livrer à des actes de surveillance tels que ceux auxquels il a eu recours, et qu'en tout cas, en l'absence d'un texte précis qui la confie au Conseil fédéral, cette surveillance doit être exercée par l'Assemblée fédérale.

En ce qui concerne la première de ces objections, il suffit de faire observer que l'alinéa 2 précité soumet les opérations des agences d'émigration à la surveillance et à la législation fédérales, d'où il résulte que la première de ces attributions est entièrement indépendante de l'autre, et peut s'exercer même en l'absence de toute loi fédérale sur la matière. Le législateur constituant n'a évidemment pas voulu que jusqu'à la promulgation des dispositions spéciales d'une loi, l'autorité fédérale cessât de vouer son attention et sa sollicitude aux intérêts majeurs qui se rattachent à l'émigration et à ses agences en Suisse.

L'objection consistant à dire qu'en tout cas la surveillance prévue au dit article rentre dans les attributions de l'Assemblée fédérale n'a pas plus de fondement. Cet objet ne rentre, en effet, point dans l'énumération contenue à l'art. 86 de la Constitution fédérale des affaires de la compétence des deux Conseils, et ressort dès lors au Conseil fédéral, « autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération, » aux termes de l'art. 95 de la dite Constitution.

6° Pour que le droit de surveillance sur les agences d'émigration, attribué, comme on vient de le voir, au Conseil fédéral par la Constitution, puisse être efficacement exercé, il est incontestable qu'il doit comprendre la faculté de mettre en garde, selon les cas, les citoyens contre les agissements irréguliers ou les promesses des agences dont les opérations ou les directeurs ont paru ne point mériter la confiance pu-

blique. Les intérêts divers et importants qui se rattachent à la conclusion des contrats d'émigration commandent la remise, en mains de l'autorité administrative supérieure fédérale, d'une compétence suffisante pour prémunir à temps les émigrants contre les dangers et les déceptions nombreuses auxquels des agents ne les ont que trop souvent exposés. Aussi est-il certain qu'une mesure administrative telle que la publication d'une circulaire adressée aux gouvernements cantonaux n'excède nullement les limites que l'art. 34 de la Constitution a voulu assigner au droit de surveillance dont il s'agit.

7° Bien qu'une semblable mesure soit donc, comme il vient d'être démontré, licite en soi, il n'en est pas moins vrai qu'elle cesserait de l'être dès le moment où, sans avoir sa justification dans des circonstances impérieuses, elle revêtirait le caractère d'un acte arbitraire et d'un abus de pouvoir. Il reste donc au Tribunal fédéral à rechercher, surtout en l'absence d'une loi spéciale sur la matière déterminant d'une manière précise la compétence de l'autorité administrative, si les circonstances de l'espèce étaient de nature à justifier les procédés du Conseil fédéral, et spécialement la circulaire du 31 Mars 1876, ou si, au contraire, faisant usage d'une manière arbitraire des attributions que lui confèrent l'art. 34 de la Constitution, et commettant ainsi un abus de pouvoir, il a violé par là même la Constitution fédérale et encouru la responsabilité définie aux art. 4 et 7, chiffre 1, de la loi du 9 Décembre 1850.

8° Or il ressort des pièces au dossier que lors de la rédaction de la circulaire en question, une intervention de cette nature contre le demandeur était justifiée. Non-seulement, en effet, le titre d' « émigration autorisée » que revendiquait Christ-Simmener paraissait en désaccord avec les données fournies par la légation du Brésil, mais encore les renseignements défavorables sur les antécédents et la personne du demandeur, auxquels l'enquête ordonnée par le Département avait abouti, devaient engager alors l'autorité exécutive à intervenir, surtout lorsque, comme cela résulte de l'office du

Ministre du Brésil précité, il était établi que l'agence Christ-Simmener ne présentait d'autre garantie que celle de l'honorabilité et de la moralité de son titulaire.

Bien que quelques-uns des faits mis à la charge de Christ-Simmener par les rapports du Consul et de la police du Havre et par celui de la police de Genève n'aient pas été entièrement confirmés par l'instruction ultérieure de la cause, il n'en demeure pas moins acquis que le Conseil fédéral, en agissant ainsi qu'il l'a fait sur le vu de pièces officielles unanimement concordantes pour présenter le demandeur sous un jour défavorable, n'est nullement sorti des attributions que lui confère l'art. 34 susvisé. Le demandeur n'est donc point fondé à arguer d'une violation de la Constitution à son préjudice.

La constitutionnalité de la mesure appliquée par le Conseil fédéral étant hors de doute, le Tribunal fédéral n'a point à se prononcer sur son opportunité, ni sur la question de savoir si une enquête plus étendue eût dû être ordonnée, ou si d'autres moyens, plus compatibles avec les intérêts du demandeur, eussent pu être appliqués avec avantage dans l'espèce par l'autorité exécutive de la Confédération, son rôle devant se borner à examiner si le Conseil fédéral avait encouru la responsabilité définie aux art. 4 et 7 de la loi du 9 Décembre 1850. Cette question ayant été résolue négativement, il en résulte que la demande doit être écartée.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

La demande introduite par Guillaume Christ-Simmener, tendant à ce que la Confédération soit condamnée à lui payer dix mille francs de dommages-intérêts, est repoussée comme mal fondée.
