

XI. Civilstreitigkeiten zwischen Bund und Privaten. — Différends de droit civil entre la Confédération et des particuliers.

55. Arrêt du 8 mai 1903, dans la cause Société pour l'exploitation des hôtels et eaux thermales de Lavey-les-Bains contre l'Etat de Vaud et la Confédération suisse.

Action d'un particulier contre la Confédération, sur la base des art. 50 suiv. CO, 345 et 346 C. civ. vaudois, et des principes du droit moderne réglant soit les rapports de voisinage d'une manière générale, soit les conséquences des empiètements commis par l'Etat, même dans le légitime exercice de sa souveraineté, dans la sphère des droits privés d'autrui; — action en dommages-intérêts à raison du préjudice causé par des exercices de tirs légalement ordonnés par la Confédération. — Art. 48, al. 1 chif. 2 OJF.; **compétence du T. F.** — Nature juridique de l'action: droit civil ou droit public? — Inapplicabilité en la cause du Règlement d'administration pour l'armée suisse, du 27 mars 1885, art. 280 suiv.

A. — Le 5 mars 1902, la Société pour l'exploitation des hôtels et eaux thermales de Lavey-les-Bains a introduit devant le Tribunal fédéral, en se fondant sur l'art. 48, chiffres 2 et 4 OJF, contre l'Etat de Vaud, d'une part, et la Confédération, d'autre part, une demande basée sur les faits résumés ci-après :

L'Etat de Vaud est propriétaire des sources d'où jaillissent les eaux thermales de Lavey, ainsi que de la majeure partie des terrains et de quelques-uns des bâtiments affectés à l'exploitation de l'établissement thermal de Lavey; par contrat du 21 septembre 1885, ratifié par le Grand Conseil vaudois le 13 novembre 1885, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a affirmé ces sources, terrains et bâtiments à la société de-

manderesse; ce bail à ferme a été conclu pour une durée de cinquante ans ayant commencé à courir dès le 1^{er} janvier 1883.

La société est elle-même propriétaire de quelques terrains et de divers bâtiments des Bains de Lavey, et exploite ainsi cette station thermale partie comme fermière, partie comme propriétaire.

D'autre part, la Confédération a fait élever à Savatan et à Dailly, dans le voisinage des Bains de Lavey, des fortifications où elle fait procéder à de fréquents exercices de tir d'artillerie de forteresse.

Ces exercices seraient très préjudiciables à la Société de Lavey; des obus auraient éclaté à proximité immédiate des établissements des Bains; d'autres auraient passé au-dessus des Bains et de l'Hôpital; à différentes reprises, il aurait été trouvé des éclats d'obus en divers lieux fréquentés des baigneurs; ceux-ci, à la suite de ces faits, auraient été saisis d'une véritable frayeur qui les aurait engagés soit à quitter les Bains avant d'y avoir terminé leur cure, soit à n'y plus revenir les années suivantes; le bruit même de la canonnade serait si intense qu'il priverait les clients de Lavey, les malades surtout, du repos qui leur est nécessaire, et ferait éprouver à beaucoup d'entre eux un ébranlement nerveux tel que, malgré l'excellence des eaux et tous les perfectionnements apportés aux installations de Lavey, ils préféreraient abandonner cette station thermale pour aller chercher ailleurs la tranquillité qui, à Lavey, leur fait défaut.

La société verrait ainsi diminuer sa clientèle chaque année, et partant ses recettes et ses bénéfices. Elle allègue que ces exercices de tir apporteraient même un trouble tel dans la jouissance des immeubles qu'elle tient à bail de l'Etat de Vaud, que ceux-ci en seraient devenus impropres à l'usage pour lequel ils lui ont été loués.

La demanderesse invoque en droit :

contre l'Etat de Vaud: les art. 297, 277 et 280 CO;

contre la Confédération suisse, subsidiairement les uns aux autres, les principes des art. 50 et suiv. CO; ou ceux des

art. 345 et 346 Cc vaud., interprétés suivant les règles du droit moderne sur les rapports de voisinage; ou enfin ces principes de droit dont les lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ne sont que l'une des applications, et en vertu desquels la doctrine et la jurisprudence modernes admettent que l'Etat, même dans le légitime exercice de sa souveraineté, ne peut commettre d'empiétements dans la sphère des droits privés d'autrui sans être tenu à une juste réparation du dommage causé par ces empiétements.

L'Etat de Vaud et la société demanderesse sont tombés d'accord pour nantir le Tribunal fédéral de leur différend.

Se fondant sur ces faits et motifs de droit, la société conclut « à ce qu'il soit prononcé :

« 1° que c'est sans droit qu'un dommage important lui est causé par les exercices de tir qui ont lieu depuis les forts de Saint-Maurice, ces tirs pendant la saison thermale devant entraîner nécessairement la ruine définitive de l'Entreprise des Bains ;

» 2° que, comme bailleur des biens loués à la Société de Lavey-les-Bains, l'Etat de Vaud doit prendre toutes les mesures nécessaires pour supprimer la cause du dommage subi par la dite société, et cela en obtenant de la Confédération suisse la suspension et l'engagement formel de suspendre les exercices de tir pendant toute la durée de la saison thermale, soit du 15 mai au 30 septembre de chaque année ;

» 3° que, de son côté, la Confédération suisse doit suspendre et s'engager à suspendre les exercices de tir pendant la dite saison thermale du 15 mai au 30 septembre de chaque année, cela sous peine des dommages et intérêts mentionnés sous conclusions 5, 6, et subsidiairement 7 ;

» 4° que l'Etat de Vaud et la Confédération suisse sont tenus solidairement du dommage de 54 500 fr. déjà éprouvé par la Société de Lavey-les-Bains en 1900 et 1901, l'Etat de Vaud et la Confédération suisse étant ainsi reconnus débiteurs solidaires de la dite société, et condamnés à lui faire immédiat paiement de cette somme de cinquante-

» quatre mille cinq cents francs, avec l'intérêt au cinq pour cent sur cette somme dès le dépôt de la présente demande ;

» 5° que faute par l'Etat de Vaud et la Confédération de faire droit aux conclusions 2 et 3, le bail du 21 septembre 1885 entre l'Etat de Vaud et la Société des Bains de Lavey est résilié, à charge de dommages-intérêts à payer solidairement par eux à la société demanderesse ;

» 6° que les dommages-intérêts mentionnés sous conclusion 5 s'élèvent à la somme de sept cent cinquante-trois mille quatre cent huit francs (753 408 fr.), dont l'Etat de Vaud et la Confédération suisse sont débiteurs de la société demanderesse et doivent lui faire immédiat paiement, avec intérêts au 5 % l'an dès le dépôt de la présente demande, la dite société faisant de son côté abandon aux défendeurs de ses immeubles, de ses installations hydrauliques et du mobilier garnissant les hôtels, les bains et dépendances de la société, ainsi que des sources et canalisations d'eau froide de Morcles et du pont sur le Rhône ;

» 7° subsidiairement aux conclusions 2, 3, 5 et 6, c'est-à-dire pour le cas où le bail ne serait pas résilié et où la cause du dommage ne serait pas supprimée, l'Etat de Vaud et la Confédération suisse seront reconnus en principe débiteurs solidaires de la Société de Lavey-les-Bains de la somme représentant le préjudice que cette société souffrira chaque année dès 1902 inclusivement, somme dont le chiffre sera, à défaut d'entente, fixé par les tribunaux compétents. »

B. — Cette demande ayant été communiquée tant au Conseil d'Etat vaudois pour l'Etat de Vaud, qu'au Conseil fédéral pour la Confédération suisse, l'Etat de Vaud procéda, le 4 avril 1902, à une dénonciation d'instance envers la Confédération, en se fondant sur l'art. 9 de la loi sur la procédure civile fédérale du 22 novembre 1850 ; l'Etat de Vaud, constatant que la Société de Lavey n'alléguait pas d'autre cause de dommage que les exercices de tir de Savatan et de Dailly et que ces exercices n'étaient que le fait de la Confédération,

signifiait à celle-ci qu'il entendait exercer éventuellement son recours contre elle et prendre à cet effet, dans sa réponse au fond, telles conclusions qu'il appartiendrait.

Dans sa détermination sur cette dénonciation, la Confédération contesta toute obligation pour elle de soutenir le dénonçant et déclara qu'en conséquence sa procédure aurait exclusivement pour objet de faire valoir ses propres moyens de défense.

C. — Au fond, l'Etat de Vaud reconnaît le bail intervenu le 21 septembre 1885, et tient le Tribunal fédéral pour compétent. Il se borne à déclarer ignorer le dommage allégué et ses causes, et à invoquer éventuellement certaines dispositions du bail à teneur desquelles il envisage qu'au pis-aller la Société de Lavey ne pourrait obtenir que la résiliation du bail sans dommages-intérêts.

Dans la partie « Droit » de sa réponse, l'Etat de Vaud indique bien d'ailleurs, et en des termes qui ne laissent place à aucun doute, qu'il n'a compris la demande de la Société de Lavey que comme une demande en dommages-intérêts. Il conteste, pour ce qui le concerne, l'application en l'espèce des art. 297, 277 et 280 CO. Subsidiairement, il prétend devoir être relevé par la Confédération de toute condamnation qui pourrait être prononcée contre lui.

Et il conclut en conséquence :

- « A. à l'égard de la Société de Lavey-les-Bains, à libération des conclusions de la demande ;
- » B. à l'égard de la Confédération suisse et pour le cas » seulement où les conclusions qui précèdent viendraient à » être repoussées en tout ou en partie, à ce qu'il plaise au » Tribunal fédéral prononcer :
 - » 1° conformément à ce qui a été exposé plus haut, et ce » pour faire droit à la réquisition qui lui a été adressée par » la demanderesse, que la Confédération suisse doit sus- » pendre et s'engager à suspendre les exercices de tir pen- » dant la saison thermale du 15 mai au 30 septembre de » chaque année ;
 - » 2° que la Confédération suisse est tenue de le relever

- » et doit, par conséquent, effectivement le relever, à son en- » tière décharge, de toutes les conséquences, quelles qu'elles » puissent être, de la condamnation qui serait prononcée » contre lui au profit de la société demanderesse. »

Il convient de remarquer ici déjà que l'Etat de Vaud, dans sa réponse, déclare ne formuler la conclusion B. 1. ci-dessus que « pour faire sienne » la conclusion 3 de la demande, dans le cas où il viendrait à être établi tout à la fois, que la société a effectivement subi un dommage, que ce dommage est causé par les exercices de tir de Saint-Maurice et qu'il peut entraîner la responsabilité de l'Etat de Vaud.

D. — De son côté, la Confédération suisse a répondu en s'expliquant sur les faits de la demande et en présentant à l'encontre de celle-ci divers moyens d'exception et de fond qui peuvent se résumer comme suit :

I. a) la nature du litige est de droit public, et non de droit civil, et échappe en conséquence à la compétence du Tribunal fédéral ;

b) si même la contestation pouvait être envisagée comme étant de droit civil, elle serait soustraite à la connaissance du Tribunal fédéral et devrait être tranchée selon la procédure spéciale et par les Commissions d'experts prévues aux art. 280 et suiv. du Règlement d'administration pour l'armée suisse du 27 mars 1885 ;

II. a) la demanderesse n'est elle-même propriétaire que pour une infime partie du sol sur lequel sont édifiés les établissements des Bains de Lavey ; elle n'a point qualité pour agir comme propriétaire privé en lieu et place de l'Etat de Vaud, et ne saurait donc invoquer en sa faveur les règles du droit de voisinage ;

b) la demande est atteinte par la forclusion, puisque c'est en 1892 déjà que la Confédération a acquis, par la voie de l'expropriation, les terrains destinés à recevoir les fortifications de Saint-Maurice et que si la Société de Lavey avait des réclamations à faire, c'était alors, en 1892 déjà, et dans la procédure d'expropriation, qu'elle aurait dû les formuler ;

c) à défaut, la demande est prescrite en vertu soit de l'art.

290 du Règlement d'administration pour l'armée suisse, soit de l'art. 69 CO ;

III. les exercices de tir de Savatan et Dailly ne présentent aucun danger pour les Bains de Lavey ; ils n'ont causé et ne peuvent causer à la demanderesse aucun préjudice appréciable ; la diminution de recettes dont se plaint la Société de Lavey doit être imputée à de tout autres causes.

La Confédération conclut en conséquence :

- « 1° par voie de demande incidente, à ce qu'il plaise au
- » Tribunal fédéral suisse dire qu'à raison de la nature et du
- » caractère essentiellement de droit public du litige, il est
- » incompetent pour statuer en la présente action ;
- » 2° tant exceptionnellement qu'au fond, à libération des
- » fins de la demande. »

La conclusion 1 ci-dessus s'appuie sur les deux exceptions résumées plus haut sous chiffre I, *a.* et *b.* ; la conclusion 2, tendant au rejet de la demande au fond, sur les moyens d'exception et de fond résumés sous chiffres II et III ci-dessus.

Pour justifier sa double exception d'incompétence, tirée, d'une part, du caractère de droit public que revêtirait la demande, d'autre part, de la prétendue applicabilité en l'espèce du Règlement d'administration pour l'armée suisse, la Confédération présente en particulier les considérations suivantes :

« La société demanderesse invoque la faute de la Confédération, et cet élément de faute domine tout le débat ; pour la société, c'est la faute de la Confédération qui est la cause première et efficiente du dommage ; il convient donc de se demander si le fait imputé à faute est un fait d'ordre privé, ou bien s'il ne s'agit pas au contraire d'un fait d'ordre juridiquement public, émanant d'une décision administrative supérieure, qui consiste dans un acte strictement gouvernemental procédant de l'exercice de la souveraineté nationale ;

» or, ce n'est point à titre de simple propriétaire privé que la Confédération suisse, par l'organe du Conseil fédéral, poursuit le premier but de son existence qui est d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, qu'elle institue

et ordonne les services publics nécessaires à la défense nationale, qu'elle organise le service militaire en général et ordonne des exercices de tir aux fortifications de Saint-Maurice en particulier ;

— » c'est donc la plénitude des attributions administratives et militaires du Conseil fédéral qu'un particulier quelconque prétend discuter contradictoirement avec la Confédération devant le Tribunal fédéral ; à cette prétention, la Confédération défenderesse oppose le texte des art. 48 et 175 OJF, 110 et 113 Const. féd., ainsi que la jurisprudence on ne peut plus constante en la matière, qui se résume dans cet axiome, devenu un dogme juridique, qu'il n'appartient en aucune manière au Tribunal fédéral, mais exclusivement à l'Assemblée fédérale, de connaître des réclamations dirigées contre des décisions du Conseil fédéral.

» Que si la société demanderesse renonce à invoquer une faute ou un acte illicite et admet que le tir des forts de Savatan et de Dailly doit être exclusivement envisagé comme l'exécution d'un ordre de l'Autorité militaire supérieure, ordre qui, comme tel, échappe à l'appréciation du Juge civil, alors il ne lui reste plus à invoquer, à l'appui de ses conclusions, que le principe général de l'obligation pour l'Etat d'indemniser les lésions qu'il cause aux droits privés des particuliers ;

» il ne s'agirait plus de faire rapporter une décision du Conseil fédéral, ni de réclamer des dommages-intérêts, mais de solliciter une indemnité équitable à raison du principe général déjà rappelé — dont les dispositions de la loi fédérale sur l'expropriation, comme celles du Règlement d'administration de l'armée fédérale, ne sont qu'une application spéciale, — à savoir que l'Etat doit indemniser les particuliers pour ses empiétements dans la sphère de leurs droits privés ;

» dans cette hypothèse, la réclamation doit être traitée conformément aux art. 280 et suiv. du Règlement d'administration militaire, et l'application du Règlement d'administration est exclusivement du ressort du Conseil fédéral.

» En conséquence, dans ces deux cas, le Tribunal fédéral est incompétent. »

E. — Au vu de cette exception déclinatoire, le juge délégué à l'instruction du procès décida, et ce conformément à la procédure suivie dans plusieurs précédents (notamment : S. O. c. Confédération, *Rec. off.* III, p. 780 et suiv.; Vaud c. Genève, *ibid* V, p. 186 et suiv.; Gothard c. Confédération, *ibid.* XVII, p. 789 et suiv.; Barfuss c. Confédération, *ibid.* XVIII, p. 417 et suiv.; Grisons c. Banque suisse des chemins de fer, *ibid.* XIX, p. 600 et suiv.) que, dans l'intérêt de la clarté et de la simplicité de la procédure, il convenait de liquider en premier lieu cette question de compétence ou d'incompétence, avant d'aborder l'instruction de la cause au fond. En conséquence, par ordonnance en date du 27 septembre 1902, la société demanderesse et l'Etat de Vaud furent invités à présenter leurs observations sur le déclina-toire soulevé par la Confédération.

F. — Dans ses observations, la Société de Lavey explique et précise encore le but de sa demande et la portée de ses conclusions, tout particulièrement par les considérations suivantes :

« Elle a ouvert action contre la Confédération suisse et le canton de Vaud pour faire prononcer en substance que les défendeurs doivent réparer le dommage que la dite société a déjà éprouvé en 1900 et 1901, et qu'à défaut par la Confédération de suspendre et de s'engager à suspendre à l'avenir les exercices de tir pendant la saison thermique du 15 mai au 30 septembre de chaque année (conclusion 3), la Confédération et l'Etat de Vaud doivent lui payer solidairement des dommages-intérêts représentant le dommage déjà subi (conclusion 4), et en outre le dommage futur (conclusion 6) ou le dommage éprouvé chaque année (conclusion 7) ;

» elle n'a jamais prétendu que, par les exercices de tir aux forts de Saint-Maurice, le Conseil fédéral eût excédé ses attributions constitutionnelles ou légales ; n'ayant pas discuté la légalité et la légitimité des exercices de tir, elle n'en a pas soumis l'appréciation au Tribunal fédéral ;

» elle n'a nullement conclu à ce qu'il fût fait défense au

Conseil fédéral de maintenir les exercices de tir pendant la saison thermique, et elle s'est bornée à demander des dommages-intérêts pour le cas où la Confédération, dans la plénitude de ses droits d'autorité politique, ne jugerait pas à propos de suspendre volontairement les dits exercices de tir pendant une partie de l'année ;

» tous les développements de la demande établissent que, dans la pensée de la société, celle-ci n'a jamais dénié au Conseil fédéral le droit de maintenir ses exercices de tir, si celui-ci les estime nécessaires, la seule question restant au procès étant de savoir s'il n'est pas dû une réparation pour le dommage causé ;

» la société demanderesse ne contestant pas la légalité et la légitimité des actes du Conseil fédéral dont elle se plaint, le litige n'est plus de droit public ;

» la société se borne à soutenir que l'Etat peut être condamné, sur le terrain du droit civil et par les tribunaux civils, à des dommages-intérêts en réparation du préjudice qu'il lui cause, même par l'exercice légitime de ses pouvoirs, qu'on applique soit les art. 50 et suiv. CO, ou le principe du droit cantonal vaudois sur les rapports de voisinage, soit le principe de droit admis aujourd'hui par la science juridique, en vertu duquel l'autorité publique doit indemniser toute atteinte portée aux droits privés des individus, même par des actes entièrement légaux ;

» c'est uniquement sur ce terrain que se place la société demanderesse, et ce terrain appartient bien au droit civil, et non au droit public ;

» or la société demanderesse soutient que les exercices de tir des forts de Saint-Maurice, régulièrement ordonnés ou autorisés par l'autorité publique compétente, portent atteinte à ses droits privés ;

» l'acte de l'Etat, régulier au point de vue du droit public, se trouve en conflit avec le droit privé et commet dans le domaine de ce droit privé un empiétement, permis au point de vue du droit public, mais susceptible d'entraîner des dommages-intérêts au point de vue du droit privé. »

Quant au règlement d'administration, la société demande-

resse conteste qu'il puisse s'appliquer en l'espèce, puisque la Confédération dénie le principe même de sa responsabilité et l'existence de tout dommage.

La Société de Lavey conclut en conséquence au rejet de l'exception d'incompétence.

G. — De son côté, dans ses observations sur déclinatoire, l'Etat de Vaud conclut également à ce que l'exception soulevée par la Confédération soit écartée, aussi bien parce que l'action est une action de droit civil, et non de droit public, que parce que le règlement d'administration est inapplicable au cas particulier; il remarque que, dans ce procès « il ne s'agit pas d'une contestation portant sur la légitimité de mesures décidées et exécutées par l'Autorité militaire fédérale, — ce qui constituerait assurément un conflit de droit public; la demanderesse ne paraît pas avoir jamais dénié à la Confédération le droit de faire procéder à des exercices de tir aux forts de Dailly ou de Savatan; » — et l'Etat de Vaud traduit ainsi le langage de la société demanderesse à la Confédération: « Vos tirs que, dans l'exercice de votre souveraineté, vous avez le droit d'ordonner, me causent un préjudice; vous portez ainsi atteinte aux droits que la loi m'attribue comme particulier; cette loi ne me confère pas le pouvoir de m'adresser au juge pour faire cesser ces tirs, mais elle me donne en revanche la faculté de demander aux tribunaux la réparation du dommage que vous me faites éprouver par une violation de mes droits privés. »

H. — Dans leurs plaidoiries de ce jour, les mandataires des parties ont repris chacun l'argumentation développée dans ses écritures.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1. — La cause actuelle comporte deux contestations distinctes :

a) l'une entre une corporation ou un particulier, la Société de Lavey, comme partie demanderesse, et un canton, l'Etat de Vaud, comme partie défenderesse; la valeur du litige dépasse évidemment celle prévue à l'art. 48, chiffre 4 OJF; non seulement l'une des parties, ce qui suffirait aux termes

de la loi, mais toutes les deux requièrent le Tribunal fédéral d'avoir à connaître de leur différend;

b) l'autre entre une corporation ou un particulier, la Société de Lavey, comme partie demanderesse, et la Confédération, comme partie défenderesse; la valeur de ce litige est la même que celle du précédent et se trouve donc également dépasser le montant légal. La conclusion B de l'Etat de Vaud ne constitue que l'action récursoire de ce dernier contre la Confédération et ne tend à obtenir ni plus ni autre chose que ce qui peut être éventuellement accordé à la société demanderesse; l'on a ainsi dans la demande de la Société de Lavey contre la Confédération et dans la conclusion B de la réponse de l'Etat de Vaud une seule et même contestation, avec un objet unique et une seule et même base en fait et en droit.

2. — Quant à la première de ces contestations, soit à la demande en tant que dirigée contre l'Etat de Vaud, l'action se trouve remplir les conditions posées à l'art. 48, chiffre 4 OJF; d'autre part, elle constitue bien un différend de droit civil et satisfait ainsi à la condition posée en outre à l'art. 48, al. 1 *leg. cit.*; elle se base en effet sur les art. 297, 277 et 280 CO, donc sur des dispositions de droit civil, sur un contrat de bail à ferme intervenu entre la Société de Lavey et l'Etat de Vaud comme propriétaire privé; la contestation porte sur les droits découlant en faveur de la société demanderesse et sur les obligations résultant pour l'Etat de Vaud de ce bail à ferme.

La compétence du Tribunal fédéral, quant à cette action, est en conséquence indiscutable.

3. — En ce qui concerne la seconde contestation, soit la demande en tant que dirigée contre la Confédération, la compétence du Tribunal fédéral ne saurait être admise que sous les deux conditions suivantes, — celles exigées par l'art. 48, chiffre 2 OJF se trouvant d'ailleurs réalisées en l'espèce — :

a) que le différend se caractérise comme étant de droit civil, — ce que la Confédération conteste, soutenant qu'il s'agit ici plutôt d'une contestation de droit public;

b) que la loi n'ait point soumis ce litige, s'il apparaît comme étant de droit civil, à une juridiction spéciale qui se trouverait exclure celle du Tribunal fédéral, — ce qui, suivant la défenderesse, serait le cas, celle-ci prétendant à l'applicabilité en l'espèce du Règlement d'administration pour l'armée suisse.

Il y a lieu en conséquence d'examiner successivement ces deux questions.

4. — Le caractère, de droit public ou de droit civil, de la contestation dirigée contre la Confédération à raison des exercices de tir ordonnés par celle-ci aux forts de Savatan et de Dailly, doit être recherché à la lumière des principes dont le Tribunal fédéral a fait application déjà en de nombreux arrêts.

Il est incontestable, et toutes parties sont d'accord sur ce point, que les exercices de tir dont la société demanderesse prétend qu'ils sont la cause unique et exclusive du dommage allégué par elle, procèdent de l'autorité exécutive que possède le Conseil fédéral en sa qualité de pouvoir public, d'organe de l'Etat, ayant pour mission d'assurer l'indépendance du pays envers l'étranger, d'organiser en conséquence la défense nationale, de veiller à l'instruction militaire des troupes, d'ordonner en particulier les exercices de tir nécessaires et d'une manière générale de prendre toutes mesures rentrant dans ses attributions d'autorité administrative et exécutive supérieure; les exercices de tir de l'artillerie de forteresse à Savatan et Dailly apparaissent donc bien comme des actes découlant de l'exercice de la souveraineté nationale et régis en conséquence, et pour eux-mêmes, exclusivement par le droit public.

S'il s'agissait donc d'interdire à la Confédération ou à ses organes réguliers, Conseil fédéral ou Administration militaire, la continuation de ces tirs, le Tribunal fédéral serait incompétent, ainsi qu'il l'a reconnu implicitement et incidemment en divers arrêts déjà, en particulier dans les arrêts Christ-Simener c. Confédération, *Rec. off.* II, p. 514, consid. 4; Terrisse c. Neuchâtel, *ibid.* XVII, p. 552, consid. 3; Barfuss

c. Confédération, *ibid.* XVIII, p. 422, consid. 3; Sutter c. Confédération, *ibid.* XXIV, II, p. 269, consid. 4, dans lesquels le Tribunal fédéral a admis que c'était avec raison que les demandeurs n'avaient point conclu à l'annulation des mesures prises par le Conseil fédéral ou à la cessation des exploitations ou des tirs représentés comme étant la cause des dommages allégués. En se déclarant compétent pour statuer sur une demande dont les conclusions tendraient à révoquer les décisions du Conseil fédéral ou de telle administration placée sous les ordres immédiats de ce dernier, le Tribunal fédéral empiéterait sur les attributions de l'Autorité exécutive fédérale et sortirait de son rôle d'Autorité judiciaire supérieure et des limites qui lui sont constitutionnellement ou légalement tracées.

Mais, en l'espèce, les conclusions de la demande, de même que celles de la réponse de l'Etat de Vaud, ne tendent point à ce qu'il soit fait défense à la Confédération de continuer à faire procéder à des exercices de tir à Savatan ou à Dailly. Si la conclusion 3 de la demande pouvait à première vue donner lieu par sa teneur à quelque équivoque, le doute, à une lecture attentive, n'était déjà plus possible; en effet, cette conclusion a la teneur suivante: « de son côté, la » Confédération suisse doit suspendre et s'engager à suspendre les exercices de tir pendant la dite saison thermale, » *sous peine des dommages-intérêts*, mentionnés sous conclusions 5, 6 et subsidiairement 7 », la Société de Lavey ne conclut pas à ce que la Confédération soit astreinte à la cessation ou à la suspension des exercices de tir, ou à ce qu'il lui soit interdit de continuer ces exercices de tir; elle se borne à demander, pour le cas où la Confédération ne suspendrait point et ne s'engagerait point *volontairement* à suspendre ces exercices de tir pendant la saison thermale, les dommages-intérêts spécifiés aux conclusions 5, 6 et 7.

A supposer que la Confédération ait pu se méprendre d'abord sur le sens de cette conclusion 3, les explications positives et les déclarations formelles contenues dans les observations présentées par la Société de Lavey en réponse

à l'exception déclinatoire — explications et déclarations expressément renouvelées aujourd'hui à la barre — ont enlevé jusqu'à la possibilité même d'une équivoque à cet égard.

De son côté, l'Etat de Vaud, dans sa réponse déjà, affirme ne formuler sa conclusion B 1, que « pour faire sienne » la conclusion 3 de la demande; et dans ses observations ultérieures, il précise encore ce point, — comme il l'a fait au surplus dans les plaidoiries de ce jour — par des déclarations identiques à celles de la société demanderesse.

Ainsi donc, et si tant est qu'il ait pu, à un moment donné, exister un doute à cet égard, ce doute a totalement disparu par les écritures subséquentes à la demande et à la réponse.

La demande n'a pas non plus pour objet de soumettre au Tribunal fédéral la légitimité ou la légalité des exercices de tir ordonnés par le Conseil fédéral ou l'Administration militaire; si la Société de Lavey ou l'Etat de Vaud avaient demandé au Tribunal fédéral de se prononcer sur la légalité de ces exercices de tir, soit d'une décision d'ordre public de l'Autorité exécutive ou administrative fédérale, le Tribunal eût dû se reconnaître incompétent; car, pas plus qu'il n'a le pouvoir de révoquer une décision de l'Autorité exécutive fédérale, ressortissant au droit public (sauf quelques rares exceptions découlant expressément de la constitution ou de la loi), il n'a pas la faculté de soumettre à son contrôle et à son appréciation les décisions de cette nature, soit de droit public, prises par cette autorité. Ces décisions-là, par opposition à celles d'ordre privé, ne sont soumises qu'au contrôle de l'Assemblée fédérale (art. 192 OJF).

Or, en l'espèce, aucune disposition constitutionnelle ou légale n'a réservé à la connaissance du Tribunal fédéral les décisions du Conseil fédéral ou de l'Administration militaire relativement aux institutions militaires, ensorte que le Tribunal fédéral ne saurait examiner la légitimité ou la légalité des exercices de tir qu'ordonne la Confédération aux fortifications de Saint-Maurice.

Mais aussi n'est-ce point la question qui lui est soumise Ni la société demanderesse, ni l'Etat de Vaud n'ont dénié au

Conseil fédéral le droit de faire procéder à des exercices de tir à Savatan et à Dailly, ni prétendu qu'il n'ait point agi, en ordonnant ces exercices, dans les limites de ses compétences et de ses attributions. L'objet du litige est tout autre et ne touche en rien à cette question.

Il ne suffit donc pas, pour que l'on soit amené à reconnaître l'incompétence du Tribunal fédéral en l'espèce, que la cause du dommage allégué remonte aux exercices de tir qu'ordonne la Confédération à Savatan et à Dailly, puisqu'il ne s'agit ni d'interdire ces tirs à la Confédération pour l'avenir, ni même de discuter de la légitimité de ces exercices de tir en eux-mêmes et en tant que procédant d'un acte gouvernemental.

5. — Le caractère de droit public de l'acte gouvernemental d'où procèdent les exercices de tir indiqués comme étant la cause du dommage invoqué par la Société de Lavey, n'étant ainsi point déterminant pour la solution de la question de savoir de quelle nature est la demande, de droit public ou de droit civil, il faut rechercher le véritable critère devant servir dans l'examen de cette question. Ce critère se trouve indiqué dans la jurisprudence du Tribunal fédéral qui, d'une façon constante, a admis que ce qui était décisif dans cette question, c'était la nature même de la réclamation faisant l'objet du procès, et que la nature de cette réclamation devait être recherchée dans les conclusions de la demande et dans les faits et motifs de droit invoqués à l'appui; il ne suffit naturellement pas, pour fonder la compétence du Tribunal fédéral, que le demandeur qualifie de privé le droit dont il réclame la reconnaissance; si ce droit, malgré la qualification qui lui est donnée par le demandeur, ressortit en réalité au droit public, le Tribunal fédéral sera incompétent; — d'autre part, il n'y a pas lieu d'examiner à propos de la question de compétence, si l'exposé de faits présenté par le demandeur est effectivement exact, non plus que de rechercher si, de cet exposé de faits, et selon les règles du droit privé, découle réellement le droit allégué par le demandeur; ce sont là des questions de fond qui n'ont point à être discutées dans la

procédure incidente sur la question de compétence ou d'incompétence; pour cette dernière question, le Tribunal n'a pas à se préoccuper d'autre chose que de savoir si l'état de faits allégué et le droit invoqué par le demandeur sont du domaine du droit public ou de celui du droit privé. (Voir arrêts Coire c. Grisons, *Rec. off.* VI, consid. 2, lettre c., p. 290; Zoug c. Gothard, *ibid.* XV, consid. 1, p. 908; Gothard c. Confédération, *ibid.* XVII, consid. 2, p. 796; Barfuss c. Confédération, *ibid.* XVIII, consid. 3, p. 422; Grisons c. Banque suisse des chemins de fer, *ibid.* XIX, consid. 2, p. 611; Nord-Est c. Confédération, *ibid.* XXIII, II, consid. 4, p. 1887; Schellenberg c. Confédération, *ibid.* XXV, I, consid. 4, p. 438; Soleure c. Argovie, *ibid.* XXVI, I, consid. 1, p. 448.)

Or, la Société de Lavey conclut simplement à l'allocation de dommages-intérêts, soit pour le préjudice déjà subi, soit pour le préjudice à venir; elle prétend faire reconnaître qu'un dommage lui est causé par les exercices de tir de Savatan et de Dailly et que ce dommage entraîne pour son auteur l'obligation de le réparer.

Ces conclusions se fondent en fait, d'une part, sur ce que la Société de Lavey est pour partie fermière, pour partie propriétaire des établissements de Lavey-les-Bains, qu'elle exploite comme une station thermale et dont elle a la faculté de jouir dans toute la limite de ses droits privés, et d'autre part sur ce que la dite société est troublée dans cette jouissance par les exercices de tir auxquels se livrent les troupes de Savatan et de Dailly sur l'ordre de la Confédération.

En droit, la société demanderesse ne conteste pas la légalité de ces exercices de tir en eux-mêmes, non plus que de l'acte gouvernemental duquel ils procèdent; elle se borne à alléguer que ces exercices de tir comportent, par leurs effets, un empiètement dans la sphère de ses droits privés; elle se plaint de la violation de son droit privé comme propriétaire et fermière des Bains de Lavey. Elle invoque, subsidiairement les uns aux autres, trois moyens de droit: l'un tiré des art. 50 et suiv. CO, non pas, encore une fois, qu'elle représente comme illicites en eux-mêmes les exercices de tir de Savatan

et de Dailly, mais parce qu'elle prétend que le dommage qu'elle éprouve de ce chef lui est causé sans droit, en d'autres termes, qu'elle ne peut être tenue à supporter ce dommage, que bien plutôt la Confédération lui en doit une juste réparation; — l'autre tiré des art. 345 et 346 Cc vaud. et des principes généraux du droit régissant les rapports de voisinage; — le dernier enfin tiré des principes reconnus par le droit moderne, et dont les lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ne sont que l'une des applications, en vertu desquels l'Etat, libre en droit public et selon les attributs de sa souveraineté, de commettre certains empiètements dans la sphère des droits privés de l'individu, doit être tenu toutefois à indemniser celui-ci du dommage qu'il lui cause par le fait de ces empiètements. Ce ne sont là que des moyens de droit privé; aucun n'est du ressort du droit public.

En fait, en droit, et de par ses conclusions et leur objet, la demande de la Société de Lavey contre la Confédération se caractérise donc comme une contestation de nature civile, de droit privé, à l'égard de laquelle, en conséquence, le Tribunal fédéral doit se reconnaître compétent, — pour autant que l'examen de la seconde partie de l'exception soulevée par la Confédération ne démontrera pas que cette contestation, non plus en raison de sa nature, mais ensuite de prescriptions légales spéciales, est soumise à une juridiction différente.

Ces principes, ensuite desquels le Tribunal fédéral a constamment admis que l'on se trouvait en présence d'une contestation de droit privé, soit, pour reprendre les termes de la loi, d'un différend de droit civil, dès que le procès avait pour objet une réclamation portant sur un droit privé, et alors même que ce dernier prenait sa source dans une décision, une mesure ou un acte de l'Etat ou de ses organes agissant en tant que pouvoir ou autorité d'ordre exécutif ou de droit public, — résultent de toute une série d'arrêts, ainsi et notamment des suivants:

Sur le terrain cantonal: S.-O. c. Vaud, *Rec. off.* VIII, consid. 2, p. 372; Fragnière c. Fribourg, *ibid.* IX, consid. 2

et 3, p. 212 ; Ladame c. Neuchâtel, *ibid.* XII, consid. 2 b, 5, 6 et 7, p. 709 et suiv. ; Vogt c. Berne, *ibid.* XIII, consid. 2, p. 347 ; Lambelet c. Vaud, *ibid.* XIII, consid. 2, p. 535 ; Terrisse c. Neuchâtel, *ibid.* XVII, consid. 3, p. 552 ; Grisons c. Banque suisse des chemins de fer, *ibid.* XIX, consid. 3, p. 612 ; Seethalbahn c. Lucerne, *ibid.* XXIV, II, consid. 1, p. 642 ; Lafitte c. Genève, *ibid.* XXV, II, consid. 2, p. 1023 ; et sur le terrain fédéral : S. O. c. Confédération, III, consid. 6, p. 791 ; Lucerne c. Confédération, XII, consid. 1, p. 693 ; Carouge c. Confédération, XVII, consid. 2, p. 340 ; Gothard c. Confédération, XVII, consid. 3 et 4, p. 796 et suiv. ; Barfuss c. Confédération, XVIII, consid. 3, p. 422 et 423 ; Sutter c. Confédération, XXIV, II, p. 269.

D'autre part, le Tribunal fédéral a nettement caractérisé le différend de droit public, dans toute une série d'arrêts également, en particulier :

Dans le domaine cantonal : Arth-Righi c. Schwyz, II, p. 157 ; Argovie c. Zurich, IV, p. 34 ; Vaud c. Genève, V, p. 186 ; Coire c. Grisons, VI, p. 285 ; Soleure c. Argovie, XXVI, I, p. 444 ;

et dans le domaine fédéral : Nord-Est c. Confédération, XXIII, II, p. 1880 ; Brisacher c. Confédération, XXIV, II, p. 282 ; Schellenberg c. Confédération, XXV, I, p. 430.

Le Tribunal fédéral ne peut que s'en tenir à ces principes qu'il a appliqués d'une manière assez constante et en d'assez nombreux arrêts pour qu'il en ressorte clairement en quels cas l'on se trouve en présence d'un différend de droit civil, et en quels autres d'un différend de droit public. Il n'y a donc pas lieu d'entrer dans de plus longs développements à ce sujet.

6. — En second lieu, la Confédération a soutenu qu'en admettant même que l'action de la Société de Lavey fût de nature civile, cette action échapperait à la compétence du Tribunal fédéral parce que le Règlement d'administration pour l'armée suisse, du 27 mars 1885, avait institué pour ce genre de contestations une juridiction et une procédure spéciales. La Confédération prétend que le présent litige doit

être traité et liquidé suivant les art. 280 et suiv. du dit règlement, et elle invoque à ce sujet l'arrêt du Tribunal fédéral, intervenu dans une espèce assez analogue à celle-ci, Terrisse c. Neuchâtel, *Rec. off.* XVII, p. 544 et suiv. ; dans cet arrêt, sous consid. 1, le Tribunal fédéral avait fait remarquer que « l'on pourrait se demander si, pour autant qu'il s'agit d'un dommage causé par des exercices de tir, les conclusions du demandeur n'auraient pas dû être poursuivies par la voie administrative, soit au moyen de la procédure spéciale prévue en pareil cas. » Mais il convient d'observer ici d'emblée que le Tribunal fédéral n'avait fait que poser la question, sans la résoudre et n'a nullement donné à entendre que, s'il avait eu à la trancher, il se fût prononcé dans le sens dans lequel la Confédération, défenderesse, invoque aujourd'hui cet arrêt ; la question était au contraire demeurée parfaitement intacte.

Reprenant celle-ci maintenant, l'on doit tout d'abord examiner quelles sont les prescriptions des art. 280 et suiv. du règlement d'administration, dont la défenderesse prétend qu'il doit être fait application en l'espèce. L'art. 280 prévoit d'une manière générale l'obligation pour l'Administration de payer *tout dommage causé à la propriété publique ou privée par l'exécution d'ordres militaires*. L'art. 281 interdit aux troupes d'entrer ou de pénétrer, au cours de leurs exercices, sur un certain nombre de *terrains et cultures* déterminés. Aux termes de l'art. 282, les habitants des contrées dont le territoire doit être utilisé pour *les grandes manœuvres et les concentrations de troupes*, doivent être invités à temps à rentrer leurs *récoltes*. L'art. 283 remet l'évaluation des dommages causés à la propriété à une commission de deux experts, dont un nommé par l'Administration militaire, et l'autre par les autorités communales, *s'il s'agit de cours d'instruction de peu de durée*, ou par le gouvernement cantonal, *s'il s'agit de grandes manœuvres*. L'art. 289 fixe la procédure à suivre par les experts et leur prescrit de liquider et payer *immédiatement* toutes les indemnités pouvant être réglées à l'amiable, de poursuivre *sans délai* leurs opérations après

que les troupes ont quitté le terrain des *manœuvres* et de terminer la liquidation et le paiement de toutes les indemnités dans un *délai de 8 à 15 jours*. L'art. 298 dispose que les commissions d'expertise fixent *définitivement* les indemnités à allouer pour les dommages qui résultent des *manœuvres* en temps de paix ; un recours au Tribunal fédéral n'est possible que pour les dommages-intérêts dus ensuite de pertes subies en temps de guerre. L'art. 290, enfin, n'admet que les réclamations formulées au plus tard dans le *délai de cinq jours* dès la fin des *manœuvres*, ou dans un délai ultérieur de cinq jours si le propriétaire lésé établit qu'il n'a pas eu connaissance plus tôt du dommage causé à *son immeuble* ou à *ses récoltes*.

Sans entrer dans l'examen de la question de savoir quelle est la force exécutoire de ce règlement, celui-ci n'ayant, bien qu'approuvé par un arrêté fédéral, pas été édicté sous la forme de loi ou d'arrêté avec la clause référendaire ou celle d'urgence, — il faut reconnaître que le champ d'application du dit règlement doit se restreindre aux dommages que ce dernier vise expressément.

Or, des dispositions susrappelées de ce règlement, il paraît ressortir avec évidence que celui-ci ne s'applique qu'à des troubles et dommages passagers ou occasionnels résultant de manœuvres ou d'exercices déterminés, qu'à des dommages plutôt immédiats et tangibles, affectant essentiellement les propriétés et les récoltes. Le dit règlement suppose en outre que l'administration militaire, soit la Confédération, ne conteste pas, en principe, l'obligation où elle se trouve d'indemniser les propriétaires lésés.

Cela se déduit soit des termes mêmes dont le règlement se sert pour désigner les dommages dont l'administration doit la réparation, soit de la procédure spéciale qu'il institue pour la solution des réclamations fondées sur ces dommages ; cette procédure, en effet, comporte des délais pouvant bien s'accorder avec la simple évaluation d'un dommage pour lequel l'administration reconnaît en principe sa responsabilité, mais ne pouvant guère se concilier avec un véritable

procès dans lequel la Confédération contesterait tout à la fois et l'existence même et la cause du dommage, et le principe de sa responsabilité.

Mais, en l'espèce, la Société de Lavey allègue non pas un dommage matériel, concret, direct, aux objets de sa propriété ou de son bail, mais un dommage d'ordre en quelque sorte abstrait, immatériel, indirect, résultant, d'une part, du danger que présentent les exercices de tir à Savatan et à Dailly et les projectiles passant au-dessus de Lavey ou éclatant à proximité immédiate des établissements des Bains, — d'autre part, de la frayeur que ces exercices inspirent aux baigneurs et qui engagent ceux-ci à quitter Lavey plus tôt qu'ils ne pensaient ou à n'y plus revenir. La demanderesse allègue non pas un dommage passager et transitoire, mais un préjudice durable, permanent ; non pas un dommage occasionnel, causé par exemple par le passage d'une troupe en manœuvre, mais un préjudice continué provenant du voisinage d'installations militaires établies à demeure. — Enfin, la Confédération conteste et le dommage lui-même, et, dans l'éventualité où ce dommage viendrait à être prouvé, l'obligation pour elle d'en indemniser la demanderesse.

La prétention de la Confédération de soumettre la présente contestation à la commission d'estimation et à la procédure sommaire prévues par le Règlement d'administration pour l'armée suisse, ne se justifie donc en aucune façon. Sans doute il s'agit bien en l'espèce, comme en celle du règlement, d'un dommage causé par l'exécution d'ordres militaires ; mais toutes les autres conditions d'applicabilité du règlement font ici complètement défaut. Si, d'une part, dans des cas où il s'agit de dommages matériels, tangibles, directement appréciables, au surplus occasionnels et ne devant dans la règle pas laisser de traces bien longtemps après eux, généralement aussi et relativement de peu d'importance, — et lorsque la Confédération ne conteste pas en principe sa responsabilité à leur sujet, — l'on peut comprendre que l'évaluation de ces dommages soit remise simplement à une commission composée d'experts, n'ayant aucune question de

droit à résoudre, — d'autre part, l'on ne saurait concevoir comment une procédure semblable pourrait s'appliquer à un procès du genre de celui-ci.

Ces principes ont été consacrés par le Tribunal fédéral dans différents arrêts déjà, ainsi :

En la cause Lucerne c. Confédération, Rec. off. XII, p. 688 et suiv., dans laquelle — sous l'empire encore du règlement provisoire du 9 décembre 1881, dont les art. 279 et suiv. toutefois étaient sensiblement les mêmes que les art. 280 et suiv. du règlement actuel, — le Tribunal fédéral a admis sa compétence pour statuer sur le principe de la responsabilité de la Confédération ou de l'Administration militaire relativement à un dommage matériel et occasionnel prétendument causé par l'exécution d'ordres militaires, par une troupe durant un cantonnement, — sauf toutefois, et éventuellement, à renvoyer l'évaluation même du dommage à la Commission d'expertise instituée par le règlement ;

En la cause Barfuss c. Confédération, Rec. off. XVIII consid. 3, p. 424, dans laquelle le Tribunal fédéral a reconnu déjà que les dispositions des art. 280 et suiv. du règlement actuel, de par leur texte même et leur enchaînement, ne pouvaient s'appliquer qu'à des troubles et dommages déterminés et temporaires causés par des manœuvres de troupes, mais non en revanche à des atteintes durables portées à la propriété d'autrui par des installations permanentes de l'Administration militaire ; — cet arrêt Barfuss donnait d'ailleurs de l'applicabilité du règlement aux uns et de son inapplicabilité aux autres, cette raison qu'il y a lieu de retenir, c'est que, pour les troubles et dommages résultant de manœuvres de troupes, il n'était pas possible à la Confédération d'arriver à exproprier préalablement aux manœuvres toutes les propriétés exposées à souffrir de ces manœuvres, et qu'en conséquence le règlement d'administration pouvait bien, pour assurer la réparation de ces troubles et dommages temporaires, édicter des mesures spéciales ; tandis que, relativement aux atteintes durables portées à la propriété par les installations permanentes de l'Administration militaire, le

règlement n'avait pu ni voulu créer en faveur de cette dernière un droit exceptionnel dérogeant aux principes généraux du droit privé et n'existant point pour les autres branches de l'administration publique ;

En la cause Regli et Renner c. Conseil fédéral, Rec. off. XXV, I, p. 13 et suiv., consid. 3, dans laquelle le Tribunal fédéral s'est déclaré incompétent, en raison de l'applicabilité du règlement d'administration, parce que, tout à la fois, il s'agissait d'un dommage matériel et direct, et occasionnel, — que la Confédération ne contestait point sa responsabilité en principe, — et que, pour l'évaluation de ce dommage, les demandeurs avaient eux-mêmes fait appel à la commission d'estimation.

— En conséquence, ce second moyen d'exception présenté par la Confédération doit être également rejeté comme non fondé.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

L'exception d'incompétence soulevée par la Confédération suisse est écartée comme non fondée.
