

der Privaten durch die Baulinien, die wegen eines künftigen Straßennetzes gezogen werden, Bezug. Die sogen. Baulinien betreffen Straßen nach dem Gemeindebaureglement, d. h. Gemeindestraßen, nicht kantonale Straßen, deren Anlegung dem Kanton zur Last fallen würde. Das Bauverbot, das den Privaten auferlegt wird, erfolgt somit — wenigstens in thesi — im Interesse der betreffenden Gemeinde. Damit ist aber gegeben, daß auch sie es ist, welche den betreffenden Privaten für den Schaden aufzukommen hat. Der Schlußsatz der obigen Gesetzesbestimmung: „Über frühere Entschädigungsansprüche . . . hat der Zivilrichter zu entscheiden“, bezieht sich daher auf Klagen gegen die Gemeinde, nicht auf Klagen gegen den Kanton. Für letztere bietet die genannte Gesetzesbestimmung keine Grundlage.

Eine Verantwortlichkeit des Kantons kann auch nicht daraus abgeleitet werden, daß es im vorliegenden Falle ein kantonales Organ war, welches einer Maßnahme, die dem Kläger Schaden abgewendet hätte, die Genehmigung versagte. Denn das Recht der Genehmigung ist dem Regierungsrat zugewiesen zur Ausübung der Oberaufsicht, nicht um eigene, selbständige Interessen des Kantons wahrzunehmen. In Bezug auf die untern Aufsichtsbehörden, die Bezirksämter, ist z. B. in § 63 des Gesetzes über das Straßenwesen ausdrücklich gesagt, daß sie die Erfüllung der Verpflichtungen der Ortsgemeinden hinsichtlich der öffentlichen Straßen zu überwachen haben. In Ermangelung besonderer Bestimmungen kann nicht angenommen werden, daß der obern Aufsichtsbehörde eine andere rechtliche Stellung zukomme: auch sie vertritt — in thesi — bei ihren Schlußnahmen die Interessen der betreffenden Gemeinde. Diese Stellung entspricht auch dem autonomen Charakter der thurgauischen Gemeinden, der in § 47 der kantonalen Verfassung hinsichtlich der Verwaltung der Gemeinde- und Korporationsgüter zum Ausdruck kommt und im vorliegenden Falle nicht weiter nachzuweisen ist, weil er ja auch vom Kläger (in der Klagebegründung) vorausgesetzt wird. Ist aber anzunehmen, daß der Regierungsrat als Oberaufsichtsbehörde die Interessen der Gemeinden wahrnehme, so hat auch die betreffende Gemeinde — und nicht der Kanton — für Schädigungen Privater aufzukommen, welche solche Maßnahmen des Regierungs-

rates nach sich ziehen. Es fehlt also auch hier die Passivlegitimation des Kantons.

4. — Unter diesen Umständen kann unerörtert bleiben, ob es sich im vorliegenden Falle um eine Zivilstreitsache im Sinne des Art. 48 DG handle. . . ; —

erkannt:

Die Klage wird mangels Passivlegitimation der beklagten Partei abgewiesen.

97. Arrêt du 13. octobre 1909

dans la cause Banque populaire de la Broye, dem.,
contre Etat de Vaud, déf.

Le représentant d'une partie, comparissant à l'audience accompagné de la partie même, n'a pas besoin de produire une procuration écrite, conformément aux art. 32 et suiv. Cpc féd. — **Compétence** du Tribunal fédéral résultant de l'art. 48 chif. 4 OJF. Cette compétence n'est pas exclue par le fait que la demanderesse avait présenté sa demande d'abord au juge cantonal, également compétent, mais s'est désistée de ce procès avant que la *litis contestatio* fût née. **Action** intentée à un canton **en réparation du dommage causé par un fonctionnaire cantonal dans l'exercice de ses fonctions** (Loi vaudoise du 29 novembre 1904 sur la responsabilité de l'Etat à raison des actes de ses fonctionnaires). Prescription, art. 69 et 154 chif. 2 CO? — **Visite domiciliaire illégale** (application inadmissible des dispositions y relatives du Cpp, dans le but de constater une contravention à la loi sur la perception du droit de mutation). Faute du fonctionnaire opérant la visite. Indemnité *ex aequo et bono*.

A. — Par demande du 15 janvier 1909, la Banque populaire de la Broye a conclu à ce qu'il soit prononcé par le Tribunal:

1° Que c'est sans droit que le Juge d'instruction du canton de Vaud a, le 10 décembre 1906, procédé à une visite domiciliaire dans les bureaux de l'instante et que la Cour fiscale du canton de Vaud a ordonné et autorisé la dite visite.

2° Que l'Etat de Vaud est tenu de réparer le dommage causé à l'instante par ses fonctionnaires.

3° Qu'en conséquence il est son débiteur et doit lui faire prompt paiement, avec intérêt au 5 0/0 dès le 7 décembre 1907, de la somme de 4000 fr., modération de justice réservée, à titre de dommages-intérêts.

4° Que l'opposition qu'il a faite au commandement n° 18927 est nulle et non avenue, libre cours étant laissé à la poursuite.

Dans sa réponse du 9 mars 1909, l'Etat de Vaud a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral :

1° Se déclarer incompetent pour statuer sur les conclusions prises devant lui par la demanderesse et renvoyer celle-ci à mieux agir.

2° Subsidiairement, écarter les conclusions de la demanderesse, dont l'action est prescrite.

3° Plus subsidiairement encore, écarter les conclusions de la demanderesse, lesquelles sont, en elles-mêmes, mal fondées.

Le défendeur retirera sa conclusion 1 et admettra la compétence du Tribunal fédéral quand la demanderesse aura notifié régulièrement son désistement des conclusions prises devant le Tribunal du district de Payerne et se sera valablement engagée à payer tous les frais et dépens des deux parties dans la procédure introduite à Payerne; dans cette éventualité le défendeur maintiendra ses conclusions 1 et 2.

En tout état de cause, le défendeur conclut à ce que la demanderesse soit condamnée à payer tous les frais et dépens des deux parties dans la procédure engagée devant le Tribunal fédéral.

Ces conclusions sont basées sur l'état de fait suivant, tel qu'il résulte des pièces versées au dossier.

B. — Elie-Lucien Corthésy a été cité le 3 mai 1906 devant le Préfet du district de Payerne pour répondre, en sa qualité d'héritier de son père Samuel Corthésy, d'une contravention (soustraction d'une valeur de 68000 fr. au droit de mutation) commise par ce dernier à l'art. 45 de la loi vaudoise du 28 décembre 1901 sur la perception du droit de mutation.

Cet article dispose : « Tout acte par lequel un testateur ou donateur, ou un héritier, légataire ou donataire soustrait ou tente de soustraire au droit de mutation une valeur dont la transmission, par succession ou donation, est soumise au droit, est puni par une amende de 10 fois le montant du droit afférent à cette valeur, indépendamment du droit lui-même.

» Si la contravention n'est découverte qu'après la mort du contrevenant, l'amende et le droit soustraits sont prélevés sur les biens de la succession. »

Le Préfet a prononcé une amende de 16781 fr. 80 cts.

L'article 50 de la loi de 1901 précitée dispose : « La poursuite des contraventions prévues par la présente loi a lieu conformément aux dispositions de la loi du 22 novembre 1895 sur la répression des contraventions en matière fiscale. »

Cette loi de 1895 a été abrogée et remplacée par la loi du 7 novembre 1902 sur la répression des contraventions par voie administrative, laquelle contient, entre autres, les dispositions suivantes :

Art. 1. « Les contraventions prévues par les lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés fédéraux et cantonaux, entraînant la peine de l'amende à l'exclusion de toute autre peine, sont déferées aux préfets avant toute instruction judiciaire, pour autant que la connaissance de l'affaire n'est pas expressément attribuée à une autre autorité et que la contravention n'est pas connexe à un délit. »

Art. 2. « Les contraventions auxquelles s'appliquent les dispositions de la présente loi sont notamment celles prévues par les lois, décrets, ordonnances ou arrêtés fédéraux et cantonaux concernant :

»
 » 29°) la perception des impôts en général, tels qu'ils sont énumérés dans la loi annuelle, y compris l'impôt sur le timbre et le droit de mutation. »

Art. 10. « Si le dénoncé a fait sa déclaration de non-sou-

» mission, la cause est déferée d'office à l'autorité judiciaire
 » par l'intermédiaire du parquet du procureur général,
 » savoir :

» Au Tribunal cantonal, s'il s'agit de contraventions prévues
 » par la loi sur la perception du droit de mutation, la loi et
 » l'arrêté sur le timbre et le règlement d'exécution pour la
 » loi d'impôt du 21 août 1886. Le Tribunal cantonal pro-
 » cède conformément aux art. 56 à 61 de cette dernière loi :

» Au Tribunal de police, s'il s'agit d'une autre contraven-
 » tion.

» A cet effet, le Préfet transmet, dans le plus bref délai,
 » le dossier au Parquet du procureur général, en lui fournis-
 » sant tous les renseignements utiles à la poursuite de la
 » contravention et en lui indiquant aussi, s'il y a lieu, les
 » noms des témoins à faire entendre.

» Le Ministère public nantit à son tour le tribunal compé-
 » tent. Il peut au besoin requérir du Juge de paix un com-
 » plément d'information. »

C. — Corthésy ne s'étant pas soumis au prononcé du Pré-
 fet, le dossier a été transmis, en application de l'art. 10 pré-
 cité, à la Cour fiscale et au Parquet. Le Procureur général a
 chargé le Juge de paix du Cercle de Lucens d'ouvrir une en-
 quête aussi complète que détaillée; « il s'agit essentiellement
 » — écrivait-il — d'établir si oui ou non une contravention
 » a été commise, de rassembler tous les indices accusateurs
 » ou à décharge, d'entendre les parties, de vérifier très
 » exactement leurs allégations, de produire au dossier toutes
 » pièces intéressant la cause, notamment les inventaires ou
 » extraits d'inventaires, déclarations de fortune, etc. »

Conformément à ces directions, le Juge de paix a procédé
 à l'audition de plusieurs témoins, puis, ensuite de nouvelles
 instructions du Parquet, à celle des représentants de diverses
 banques; il leur a demandé de le renseigner sur les fonds
 que Corthésy pouvait posséder dans les dites banques. Cer-
 tains banquiers ont donné les renseignements demandés. La
 Banque populaire de la Broye a refusé de les donner, en se
 disant liée par le secret professionnel. Le Juge a ensuite

procédé chez Corthésy à une visite domiciliaire. Corthésy n'a
 pas protesté contre cette visite. Le Juge de paix a clôturé
 l'enquête le 25 août 1906.

Le 1^{er} novembre 1906, la Cour fiscale a chargé le Juge
 d'instruction du canton de Vaud de procéder à une nouvelle
 enquête et lui a donné les directions suivantes :

« Elle (la Cour fiscale) a constaté qu'une des difficultés
 » qu'a rencontrées le Juge de Paix du cercle de Lucens dans
 » l'enquête qu'il a instruite provient du fait que des établis-
 » sements financiers ont refusé de renseigner la justice en-
 » se fondant sur le secret professionnel qui leur interdisait,
 » suivant eux, d'indiquer les opérations financières faites par
 » leur intermédiaire par le défunt Corthésy et son fils Lu-
 » cien. Ce point de vue ne saurait être admis alors qu'il
 » s'agit de constater s'il y a eu contravention aux lois fis-
 » cales exposant les héritiers à une condamnation en vertu
 » des lois sur la matière.

» Après avoir entendu à nouveau les représentants des
 » banques qui ont pu être en relations d'affaires avec la
 » famille Corthésy, vous aurez à établir quelles ont été les
 » déclarations d'impôt du défunt depuis un certain nombre
 » d'années. Vous voudrez bien rechercher également ce que
 » sont devenues les créances dont les bordereaux au dossier
 » indiquent l'existence en 1886 et 1899 et pour le cas où
 » elles auraient été remboursées, à quelle époque et qui en
 » a touché les fonds. »

Le Juge d'instruction a procédé à une nouvelle visite domi-
 ciliaire chez Corthésy; ayant au cours de cette visite acquis
 la preuve que Corthésy possédait un casier à la Banque de
 la Broye, le Juge a demandé au Directeur de la Banque de
 lui fournir la liste des titres appartenant à Corthésy et en
 dépôt à la Banque. Sur le refus du Directeur de fournir ce
 renseignement le Juge a ordonné et fait exécuter le 10 dé-
 cembre 1906, dans les bureaux de la Banque une visite
 domiciliaire qui a amené la découverte d'un certain nombre
 de titres.

D. — La Banque a immédiatement protesté contre cette

mesure auprès de la Cour fiscale. Puis, en date du 19 octobre 1907, elle a requis du Tribunal cantonal l'autorisation de prendre à partie le Juge d'instruction. Le Tribunal a rejeté cette demande par le motif que « ce magistrat n'a fait qu'exécuter la décision qui lui a été communiquée et se trouve ainsi à couvert par les ordres qu'il a reçus de la Cour fiscale, contre laquelle la prise à partie devrait être dirigée, le cas échéant. » La Banque a formé auprès du Tribunal fédéral un recours de droit public contre cette décision. Ce recours a été écarté par arrêt du 8 juillet 1908*, le Tribunal fédéral ayant estimé que le motif invoqué par le Tribunal cantonal pour refuser la prise à partie n'était pas marqué au coin de l'arbitraire. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs jugé qu'il n'avait pas à examiner la question, sans intérêt en l'espèce, de savoir si la visite domiciliaire opérée impliquait une violation de la constitution vaudoise; il s'est borné sur ce point, à se référer à l'affirmation du Tribunal cantonal qui déclarait que la Cour fiscale est autorisée en pareil cas à provoquer une visite domiciliaire.

Le 7 décembre 1907, la Banque a fait notifier à l'Etat de Vaud un commandement de payer pour 4000 fr. auquel il a été fait opposition. Puis par exploit du 9 novembre 1908 elle a ouvert action à l'Etat de Vaud en prenant contre lui les mêmes conclusions que dans le présent procès. Elle a déposé sa demande au Greffe du Tribunal du district de Payerne, puis, avant que l'Etat ait produit sa réponse, soit le 2 avril 1909, elle s'est désistée des conclusions prises contre lui et a offert de payer ses frais et dépens sous modération.

E. — Antérieurement à ce désistement, elle avait formé devant le Tribunal fédéral la demande dont les conclusions sont transcrites sous lettre A ci-dessus et qui est signée par M. Schwab, directeur de la Banque. Elle les a motivées, en résumé, de la façon suivante dans sa demande et sa réplique :

A teneur de la Constitution vaudoise, une visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas déterminés par la loi. Or, aucun texte de loi n'autorise la Cour fiscale à prescrire

une visite domiciliaire aux fins de rechercher une *contravention*. Une telle perquisition ne peut être ordonnée que pour constater un délit, puisqu'elle n'est prévue que par le code de procédure pénale qui est applicable à la répression des *délits* et non à celle des contraventions. En l'espèce, la perquisition opérée au cours d'une enquête relative à une contravention fiscale constitue une faute grave dont l'Etat de Vaud est responsable à teneur de la loi vaudoise du 29 novembre 1904. Cette faute a causé un dommage à la Banque par suite des retraits de dépôts qui ont été effectués (à ce sujet elle a produit des avis de retrait de dépôts de deux clients) et des frais de procédure qu'elle a faits.

F. — Dans sa réponse et duplique, l'Etat a invoqué les moyens suivants à l'appui de ses conclusions libératoires :

L'action de la demanderesse est prescrite; c'est en effet la prescription d'un an de l'art. 69 CO qui est applicable et il s'est écoulé plus d'un an entre la notification du commandement de payer (7 décembre 1907) et le dépôt de la demande au Tribunal fédéral (15 janvier 1909).

Au surplus, l'action de la Banque est mal fondée. Les règles de la procédure pénale vaudoise — notamment celles relatives à la visite domiciliaire — s'appliquent à toutes les enquêtes dirigées par des magistrats de l'ordre judiciaire. En matière de contraventions, lorsque le dénoncé ne se soumet pas au prononcé du Préfet, l'enquête s'instruit contre lui suivant les formes de la procédure pénale : or celle-ci autorise les visites domiciliaires. L'opération qu'on reproche au Juge d'instruction était ainsi commandée par la loi.

Enfin, la Banque n'a subi aucun préjudice.

G. — Au débat préalable, auquel la Banque était représentée par le directeur Schwab, les parties ont renoncé à tout autre moyen de preuve que la preuve par titre. Elles ont admis l'authenticité des pièces produites.

A l'audience de ce jour, le représentant de l'Etat constatant qu'aucune procuration n'avait été produite par le représentant de la demanderesse, a demandé au Tribunal fédéral d'exiger la production de cette pièce, en application de l'art. 36 Cpc féd.

* Cet arrêt n'est pas publié dans le RO. (Note du réd. du RO.)

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1. — Il n'y a pas lieu d'exiger de l'avocat de la demanderesse la production d'une procuration, du moment que la Banque demanderesse est présente elle-même à l'audience en la personne de son directeur. C'est le directeur qui dans tout le cours du procès a agi au nom de la Banque. C'est lui qui a signé la demande et qui a comparu au débat préalable. Si le défendeur entendait contester le droit du directeur de représenter la société, il devait alléguer en procédure que d'après les statuts il ne possède pas ce droit (art. 98 Cpc). Il ne l'a pas fait; il a donc tacitement admis les pouvoirs du directeur et aujourd'hui il est trop tard pour les contester.

2. — Le Tribunal fédéral est compétent: il s'agit, en effet, d'un différend de droit civil entre une corporation et un canton et la valeur litigieuse est supérieure à 3000 fr. (art. 48 chiffre 4 OJF), le caractère civil de l'action intentée contre un canton à raison du dommage causé par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions a toujours été admis par la jurisprudence fédérale et, en outre, il résulte en l'espèce de la loi vaudoise du 29 novembre 1904 sur la responsabilité de l'Etat à raison des actes de ses fonctionnaires qui dispose (art. 3) que les actions *civiles* fondées sur la dite loi sont soumises aux règles du CO.

Le fait que la demanderesse avait également attaqué devant un tribunal vaudois l'Etat de Vaud à raison des mêmes faits n'est pas de nature à empêcher le Tribunal fédéral de se nantir de la cause; en effet, avant que la *litis contestatio* fût née, la demanderesse s'est désistée des conclusions prises contre le défendeur devant le Tribunal du district de Payerne (voir arrêt du T. F. du 10 avril 1895, Arnold et cons. c. Uri: RO 21 p. 407 et suiv.).

3. — Le moyen tiré de la prescription par le défendeur ne saurait être admis. Il s'est sans doute écoulé plus d'un an entre la visite domiciliaire — 10 décembre 1906 — et le dépôt de la demande au Tribunal fédéral. Mais la prescription a été interrompue en temps utile, une première fois

par la notification du commandement de payer du 7 décembre 1907, et, une seconde fois, par l'exploit de citation en conciliation du 9 novembre 1908, par lequel a débuté l'action intentée devant le Tribunal de Payerne. Ce tribunal étant compétent, il n'est pas contestable que l'ouverture d'action du 9 novembre 1908 ait formé le point de départ d'un nouveau délai d'un an.

4. — Aux termes de l'art. 1 de la loi vaudoise du 29 novembre 1904, l'Etat est tenu de réparer le dommage causé sans droit par ses fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, soit à dessein, soit par négligence ou imprudence. Il y a donc lieu de rechercher en premier lieu si c'est sans droit que la perquisition dans les bureaux de la Banque a été opérée.

L'art. 5 de la Constitution vaudoise dispose: « Le domicile » est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu » que dans les cas déterminés par la loi et dans les formes » qu'elle prescrit. Ces cas doivent être aussi rares et aussi » précisés que possible: les formes doivent éviter l'arbitraire ».

Le Code de procédure pénale rappelle ce principe à son art. 4: « Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que » dans les cas déterminés par la loi et selon les formes » qu'elle prescrit » — et à ses art. 120 et suivants il précise les formes selon lesquelles la visite domiciliaire doit avoir lieu.

Il est incontestable que les formes ont été observées en l'espèce. Mais la question qui se pose est celle de savoir si les dispositions du Cpp qui autorisent les visites domiciliaires sont applicables lorsqu'il s'agit de la recherche, non d'un délit, mais d'une simple contravention. Cette question doit être résolue négativement.

A son art. 1, le Cpp détermine d'une façon précise la sphère de son application: « La procédure pénale détermine » les formes à suivre pour constater un *délit*, etc. » D'autre part, le Cod pénal (art. 1) dit ce qu'il faut entendre par « délits »: « Les actes punis par le présent code sont qua-

lifés délits ». Ainsi le Cpp a voulu laisser de côté ce qui concerne la recherche des contraventions. Cette matière fait l'objet d'une loi spéciale, celle du 17 novembre 1902 sur la répression des contraventions par voie administrative. Elle s'applique notamment aux contraventions prévues par la loi sur la perception du droit de mutation (loi de 1902, art. 2 et 29).

Il résulte des textes précités que, au point de vue de la procédure applicable, les délits et les contraventions forment deux domaines bien distincts et que, en règle générale, les dispositions du Cpp ont pour seul objet la recherche des délits proprement dits. C'est ce qui résulte également de l'art. 581 Cpp qui dispose: « sont exceptées des dispositions du présent code et restent soumises à la procédure spéciale établie dans les lois qui les concernent, aussi longtemps qu'il n'y aura pas été dérogé:

» 2°) les contraventions du ressort des Municipalités, pour les points qui ne sont pas mentionnés dans ce code;

» 4°) les répressions par voie administrative. »

Il est vrai que certaines des dispositions du code excèdent les limites de cette sphère générale d'application, en ce sens qu'elles ont trait également à la recherche des simples contraventions (voir, entre autres, art. 189 et suiv. Cpp). Mais ce sont là des dispositions exceptionnelles et du fait que quelques articles parlent de contraventions il serait absolument abusif de conclure que, contrairement au principe posé à l'art. 1 et rappelé à l'art. 581, les dispositions du Cpp sont applicables indifféremment, qu'il s'agisse de délits ou de contraventions. Au surplus, s'il était permis d'avoir des doutes à propos de telles ou telles dispositions, on ne saurait en avoir au sujet de celles qui sont relatives à la visite domiciliaire. Le chapitre qui traite de cette matière se termine en effet par l'article suivant (art. 131): « Il n'est pas dérogé par le présent chapitre aux dispositions spéciales sur les visites domiciliaires en cas de délits forestiers et de contraventions

» aux lois de police ». Par cet article le législateur a clairement exprimé son intention de restreindre l'application des art. 120 et suiv. à la recherche des délits proprement dits, — soit des faits réprimés par le code pénal. Ainsi, pour que, dans une enquête instruite à propos d'une contravention, une visite domiciliaire puisse être opérée, il faut que la loi prévoyant cette contravention autorise spécialement cette mesure ou que, du moins, elle se réfère aux règles du Cpp.

L'enquête instruite contre Corthésy avait pour but la recherche d'une contravention à la loi de 1901 sur le droit de mutation. Cette loi ne renferme pas de dispositions de procédure particulières pour la recherche des contraventions. Elle renvoie (art. 50) sur ce point à la loi du 22 novembre 1895 sur la répression des contraventions en matière fiscale. Cette loi a été abrogée et remplacée par la loi du 17 novembre 1902 déjà citée. Celle-ci ne contient aucune référence expresse aux règles du Cpp. Et l'on ne peut pas dire avec l'Etat défendeur qu'elle s'y réfère tacitement, en ce sens que les dispositions de procédure qu'elle contient devraient être complétées par celles du Cpp. Si tel était le cas, l'art. 5 de la loi de 1902 qui permet de séquestrer les choses faisant objet d'une contravention ou ayant servi à la commettre serait superflue. Le Cpp autorise également le séquestre (art. 214 et art. 128, qui se trouve dans le chapitre même relatif à la visite domiciliaire); si ce code était applicable, il était bien inutile d'insérer dans la loi de 1902 la disposition spéciale de l'art. 5. En l'y insérant, le législateur a montré qu'il ne tenait pas pour applicables d'une façon générale aux contraventions les règles de la procédure pénale. S'il avait voulu autoriser les visites domiciliaires, il l'aurait sans doute dit expressément dans un article analogue à l'art. 5. En l'absence d'un tel article, le principe constitutionnel — suivant lequel les cas de visite domiciliaire doivent être « aussi rares et aussi précisés que possible » — s'oppose à ce qu'on déclare applicables par extension à la recherche des contraventions les règles formulées expressément à propos de la recherche des délits.

Il convient d'ailleurs d'observer que si l'on admettait la manière de voir défendue par l'Etat, il faudrait déclarer applicables aux enquêtes instruites à propos d'une contravention non seulement les dispositions sur les visites domiciliaires, mais, d'une façon générale, toutes les dispositions du Cpp et notamment celles qui sont relatives à la détention préventive des inculpés. Or, l'Etat ne prétend pas avoir le droit d'incarcérer pendant l'enquête des individus dénoncés pour les contraventions énumérées dans la loi de 1902. Et pourtant il n'y a pas plus de raison pour déclarer licite une visite domiciliaire que pour autoriser la détention préventive du dénoncé: l'une et l'autre de ces mesures sont prévues par le Cpp et aucune des deux n'est prévue par la loi de 1902. Cette loi dispose (art. 10) que, si le dénoncé ne se soumet pas au prononcé du préfet, « la cause est déférée d'office à l'autorité judiciaire. » L'état prétend que dès ce moment — sinon auparavant déjà — l'enquête s'instruit suivant les formes du Cpp. Rien dans la loi ne justifie cette manière de voir. Les termes mêmes qu'elle emploie montrent bien qu'il ne s'agit pas d'une enquête ordinaire: elle évite le mot « enquête » qui est le terme technique dont se sert le Cpp, et elle le remplace par le terme « information » (v. art. 10 al. 5). C'est seulement après la clôture de l'information et une fois le tribunal de police nanti que le Cpp devient applicable pour la procédure devant le Tribunal de police (art. 426 et suiv. Cpp). Mais en l'espèce il ne s'agit même pas d'une de ces causes qui sont déférées, par la loi de 1902, au tribunal de police. Les contraventions à la loi sur la perception du droit de mutation (loi de 1902, art. 10, 2^e al.) sont en effet déférées à une Cour spéciale, la Cour fiscale — section du Tribunal cantonal. Cette Cour procède conformément aux dispositions des art. 56 à 61 de la loi du 21 août 1886 sur l'impôt. Or, ces articles montrent à l'évidence que cette cour n'est pas un tribunal pénal. C'est, comme le dit en propres termes l'art. 60, un « tribunal administratif ». L'art. 59 lui permet sans doute de s'entourer « de tous les renseignements qu'elle juge utiles »; mais il s'agit évidemment des

renseignements qu'elle peut obtenir en sa qualité d'autorité administrative. Et pour le jugement, l'art. 60 organise une procédure qui diffère essentiellement de toutes celles prévues par le Cpp (le dénoncé n'assiste pas nécessairement à la séance; la procédure a lieu par échange de mémoires; dans la règle il n'y a pas de débats oraux: voir le règlement du Tribunal cantonal du 6 novembre 1906 qui fixe l'organisation de la Cour fiscale).

Il résulte de tout ce qui précède qu'il n'existe pas de texte permettant d'ordonner une visite domiciliaire dans le but d'arriver à la constatation d'une contravention à la loi sur la perception du droit de mutation. En l'absence d'un texte précis, une telle visite — qu'elle ait lieu d'ailleurs chez le dénoncé ou chez un tiers — implique une violation du principe consacré par l'art. 5 de la Constitution vaudoise. C'est donc sans droit que le Juge d'instruction a fait une perquisition dans les bureaux de la Banque demanderesse. A ce point de vue il est d'ailleurs indifférent qu'une telle visite ait également été opérée à deux reprises chez Corthésy et que celui-ci s'y soit soumis sans protestation. Ce fait n'aurait d'importance que pour démontrer que les visites domiciliaires dans des cas pareils sont devenues d'un usage constant et qu'il s'est créé un droit coutumier dérogeant à l'art. 5 de la Constitution. Mais c'est ce que n'a même pas allégué le défendeur.

5. — La visite domiciliaire ayant ainsi été pratiquée sans droit, il reste à rechercher s'il existe en outre à la charge des fonctionnaires de l'Etat une faute permettant, aux termes de l'art. 1 de la loi vaudoise du 29 novembre 1904, de rendre le défendeur responsable du dommage subi par la Banque.

Cette faute ne saurait être relevée à la charge de la Cour fiscale. Ce n'est pas elle en effet qui a ordonné la visite domiciliaire. Il est vrai que, en refusant à la demanderesse l'autorisation de prendre à partie le Juge d'instruction, le Tribunal cantonal a déclaré que ce magistrat n'avait fait « qu'exécuter la décision qui lui a été communiquée ». Mais le Tri-

bunal fédéral n'est pas lié par cette constatation qui constitue une simple appréciation juridique de la partie des directions données par la Cour fiscale et qui n'est pas compatible avec le texte de la lettre du 1 novembre 1906 contenant ces directions. Dans cette lettre la Cour constate que certains établissements financiers ont refusé de donner les renseignements demandés ; elle expose que c'est à tort qu'ils se sont retranchés derrière le secret professionnel et elle invite le Juge à les entendre à nouveau. Elle ajoute bien, que le Juge devra rechercher ce que sont devenues les créances ayant appartenu au défunt Corthésy, à quelle époque elles ont été remboursées et qui en a touché les fonds. Mais elle n'indique pas les moyens que le Juge devra employer pour faire ces recherches, Et notamment elle ne lui ordonne en aucune façon de faire une visite domiciliaire. Le seul reproche que l'on pourrait faire à la Cour fiscale serait d'avoir donné au Juge des instructions manquant quelque peu de précision. Mais elle ne pouvait s'attendre à ce que le Juge s'autorisât du caractère un peu vague des directions reçues pour exécuter des opérations contraires à la loi et à la constitution.

Dès lors c'est à la charge du Juge d'instruction seul qu'une faute peut être relevée. Il savait qu'il s'agissait de la recherche d'une contravention fiscale ; il connaissait ou était censé connaître l'article constitutionnel interdisant en principe les visites domiciliaires ; il n'ignorait pas ou ne devait pas ignorer qu'aucun texte précis ne l'autorisait en l'espèce à pratiquer une perquisition. Il devait donc avoir les doutes les plus sérieux sur la possibilité d'une telle mesure, d'autant plus qu'elle avait un caractère absolument exceptionnel et que c'était sans doute la première fois qu'à propos d'une contravention fiscale une visite domiciliaire était opérée dans les bureaux d'une banque ; en effet, l'Etat défendeur n'a pas pu indiquer un seul cas dans lequel il aurait, précédemment déjà, procédé de la même façon. Dans ces conditions, il devait ou se livrer à une étude attentive des textes constitutionnels et légaux — et cette étude l'aurait certainement convaincu de l'illégalité de la mesure projetée — ou, du moins,

demander de nouvelles directions à la Cour fiscale. En ne le faisant pas, en agissant malgré les doutes qu'il devait avoir sur la légalité de son acte, il a commis une faute qui, à teneur de la loi du 29 novembre 1904, engendre la responsabilité de l'Etat.

6. — La Banque a indiqué comme premier élément du dommage subi par elle, les frais que lui a occasionnés le procès intenté contre le Juge d'instruction. Ces frais ne sauraient entrer en ligne de compte pour le paiement de l'indemnité ; la Banque n'était nullement tenue d'intenter ce procès qu'elle a du reste abandonné ; elle pouvait donc parfaitement éviter de faire ces frais et ils doivent par conséquent rester à sa charge.

La demanderesse a, d'autre part, établi que deux de ses clients, à la suite de la visite domiciliaire, ont retiré leurs fonds. Mais elle n'a pas fourni au Tribunal fédéral d'indications sur le montant du préjudice qui en est résulté pour elle. D'après ses explications mêmes, il paraît n'avoir pas été considérable. Cependant, il est fort possible que certaines personnes, entendant parler de la visite domiciliaire qui a eu lieu, se soient abstenues de déposer leurs fonds à la Banque, comme elles l'auraient fait sans cela, ou les en aient retirés ; il est donc probable que la perquisition illégale effectuée dans ses bureaux a causé à la Banque un certain préjudice, et comme, en matière semblable, il est difficile d'apporter une preuve stricte du dommage matériel subi, il se justifie d'allouer à la Banque une indemnité que le Tribunal fixe, *ex aequo et bono*, à la somme de 100 fr.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Les conclusions de la demanderesse sont partiellement admises, en ce sens que l'Etat de Vaud est condamné à lui payer la somme de 100 fr.