

Kläger weder einen solchen Nachweis geleistet, noch auch nur eine bezügliche Behauptung aufgestellt, sondern sogar die gegentheilige Darstellung des Beklagten, daß weder das Basler Recht, noch die dortige Praxis eine solche Haftbarkeit des Staates kennen, unbestritten gelassen und damit stillschweigend deren Richtigkeit anerkannt (Art. 3 und 100 des Bundesgesetzes über das Verfahren vor Bundesgericht in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten).

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

1. Auf die staatsrechtliche Beschwerde des Klägers wird wegen Inkompetenz des Bundesgerichtes nicht eingetreten.
2. Die Civillage ist abgewiesen.

27. *Arrêt du 23 Mars 1877, dans la cause Unger et Graefe contre l'Etat de Vaud.*

Frédéric Unger, actuellement ingénieur chez MM. Fetscherin et Pfeifer, à Berne, et Erdmann Graefe séjournèrent à Lausanne dès le milieu de janvier 1876, en qualité de voyageurs de librairie, le premier pour la maison Louis Waechter, à Berne, le second pour la maison J. Frick, à Oberstrass, Zurich; ils cherchaient à placer des ouvrages paraissant par livraisons, et avaient déjà parcouru dans ce but diverses contrées de la Suisse, entre autres les environs de Romont.

Le vendredi 3 Mars 1876, à onze heures du soir, ils furent arrêtés à Lausanne, par un agent de la police de sûreté et incarcérés dans les prisons de cette ville, où ils passèrent la nuit sans avoir été informés des causes de leur arrestation.

Le 4 Mars à midi, sans avoir été l'objet d'aucune audition ou information quelconque, ils furent conduits, menottés, par la gendarmerie, de station en station jusqu'à Bulle, où ils arrivèrent dans la soirée du 5, sans avoir été interrogés par aucun magistrat de l'ordre pénal. Ce n'est que lors de leur passage à Romont que le Préfet du district de la Glâne leur apprit qu'ils étaient accusés d'un vol commis près de Bulle dans le courant de Février 1876.

Il résulte, en effet, de la feuille de conduite produite au dossier, que le Préfet du district de Lausanne, sur le vu d'un rapport écrit de l'agent de la police de sûreté, en date du 4 Mars, ordonne à la gendarmerie de recevoir les nommés Unger et Graefe, expulsés du Canton de Vaud « pour cause » d'être réclamés par la Préfecture de la Gruyère, à Bulle, » comme accusés de vol. » Les signalements, sur le vu desquels l'ordre d'expulsion en question fut rendu, sont consignés dans le *Recueil général de la Confédération suisse*, Tome XII, page 98, N° 410, dans la teneur suivante :

« Deux inconnus, collecteurs d'abonnements, l'un d'assez » grande taille, habit gris et chapeau gris; l'autre un peu » plus petit, longue moustache noire, habits gris et casquette » noire, accusés de *vol*; sont à conduire à la Préfecture de » la Gruyère, à Bulle.

» Fribourg, le 21 Février 1876.

» *La Direction de la Police centrale.* »

Le lundi 6 Mars, les prisonniers furent confrontés par le Préfet du district de la Gruyère avec les plaignants, lesquels déclarèrent unanimement ne pas les reconnaître comme les individus signalés, sur quoi Unger et Graefe furent immédiatement mis en liberté, comme victimes d'une erreur de l'agent vaudois qui avait procédé à leur arrestation.

Dans leurs témoignages intervenus en la cause, les Préfets des districts de la Glâne et de la Gruyère déclarent, d'ailleurs, avoir été frappés au premier aspect des différences considérables qui existaient entre les données du signalement et les individus arrêtés, dont l'un était blond, et dont l'autre portait une moustache brune rougeâtre.

C'est ensuite de ces faits que Unger et Graefe ont ouvert, sous date des 28 et 30 Mai 1876, auprès du Tribunal fédéral, une action tendant à ce que l'Etat de Vaud soit condamné, comme responsable des conséquences des fautes commises par ses agents, à acquitter à chacun des dits demandeurs et à titre de dommages intérêts, une somme de 4 000 fr.

Dans sa réponse, datée du 4 Juillet 1876, l'Etat de Vaud,

après avoir allégué plusieurs faits tendant à établir que le genre de vie des demandeurs pendant leur séjour à Lausanne avait pleinement justifié leur renvoi du Canton pour vagabondage, défauts de moyens d'existence et allures suspectes, conclut :

a) Préjudiciellement au rejet de la demande, par la raison que la loi vaudoise n'admet le principe d'une indemnité en cas d'arrestation non justifiée que lorsque le plaignant s'est adressé dans les quinze jours au Tribunal d'Accusation (C. P. P., art. 254), ce qui n'a pas été le cas dans l'espèce ; b) au fond, à libération des conclusions de la dite demande, l'arrestation et l'expulsion des demandeurs n'ayant pas été exécutées par erreur et étant tout à fait légitimes.

A l'appui de ces conclusions libératoires, l'Etat de Vaud fait valoir, en résumé, ce qui suit : le défaut de papiers de légitimation des demandeurs, leur manque de moyens réguliers d'existence, ainsi que les fausses qualités qu'ils s'attribuaient, justifiaient suffisamment la mesure appliquée ; le but principal de cette mesure a été, non point de vérifier s'ils avaient participé au vol commis à Bulle, mais de leur faire quitter le territoire vaudois ; ils n'ont été d'ailleurs l'objet d'aucune rigueur spéciale, l'usage des menottes à leur égard s'expliquant par la nécessité de faire accompagner par un seul gendarme deux personnes vigoureuses dont on avait tout sujet de se défier ; il n'y avait pas à vérifier l'identité d'Unger et de Graefe, celle-ci étant parfaitement établie quant aux faits commis à Lausanne ; les demandeurs ont, d'ailleurs, contrevenu dans le Canton de Vaud aux lois sur le colportage et la police des étrangers, ce qui justifie également leur expulsion du Canton.

Dans leur réplique du 20 Août et duplique du 18 septembre 1876, chacune des parties conteste l'exactitude de la plupart des faits allégués par sa partie adverse et reprend ses conclusions respectives.

Les faits articulés par l'Etat défendeur à la charge d'Unger et de Graefe, en ce qui concerne leurs allures prétendues suspectes pendant les six semaines qu'ils avaient passées à Lau-

sanne jusqu'à leur arrestation se réduisent, après examen des moyens de preuve invoqués, aux suivants :

a) Les demandeurs ont changé à trois ou quatre reprises d'auberge pendant ce laps de temps ; b) ils se trouvent, dans les registres de ces maisons, inscrits plusieurs fois, l'un d'eux, Unger, qui voyageait pour une maison de Berne, comme originaire de Berne et de Hongrie, et l'autre, représentant une maison de Zurich, comme originaire de Zurich et de la Saxe ; c) ils ont quitté l'*Hôtel des Trois Suisses* en restant débiteurs d'une somme de 2 fr., par eux empruntée à un sommelier de cet établissement ; d) ils quittèrent le *Raisin* et le *Cerf* sans payer le montant de leur logis pour la dernière nuit, ce toutefois au vu et au su de l'hôtelier ; e) Graefe avait déposé sous le nom d'emprunt de Meyer, au Mont-de-Piété de Lausanne, un paletot estimé 12 fr. et sur lequel il avait reçu 10 fr. ; il chercha à vendre ce récépissé pour 9 fr. au sommelier de l'*Ecusson Vaudois*. — Aucune plainte ne fut portée contre les demandeurs du chef des faits qui précèdent, faits dont la portée n'est d'ailleurs que de démontrer l'état de gêne dans lequel les dits demandeurs se trouvaient ; f) enfin ils n'étaient porteurs ni d'une patente de colportage, ni d'un permis de séjour ; ils avaient toutefois déposé en mains du négociant X. Wild, à Lausanne, président de la Société allemande de secours, des procurations émanées des maisons de librairie pour lesquelles ils voyageaient, pièces qui établissaient leur qualité d'employés de ces maisons, ainsi que le dépôt par Unger de ses papiers de légitimation en mains de son patron. L'agent de police qui procéda à l'arrestation ayant été instruit aussitôt de ce fait par les demandeurs, se rendit le lendemain auprès de M. Wild, pour le vérifier ; estimant toutefois que ces papiers, émanant de personnes privées, ne pouvaient être pris en considération, il déclara, dans son rapport écrit au Préfet, que les demandeurs étaient sans papiers.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1° La somme réclamée à titre de dommages-intérêts par chacun des demandeurs étant supérieure à 3000 fr, la compétence du Tribunal fédéral en la cause ne peut faire l'objet

d'un doute, en présence des dispositions de l'art. 27, 4^o, de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale.

2^o Statuant d'abord sur l'exception préjudicielle opposée par l'Etat défendeur :

Cette exception consiste à prétendre qu'à teneur de l'article 254 du code de procédure pénale du canton de Vaud, les demandeurs auraient dû adresser leur réclamation au Tribunal d'accusation de ce Canton. Il n'y a pas lieu de s'arrêter à cette objection. La disposition de l'article précité portant que « le prévenu libéré qui a été mis en état d'arrestation et qui » estime avoir droit à une indemnité, s'adresse par requête » au Tribunal d'accusation, au plus tard dans les quinze jours » dès l'avis de l'ordonnance de non-lieu » n'est applicable qu'aux cas relevant de la juridiction pénale, et à l'égard desquelles toutes les formalités légales, telles qu'ouverture et clôture d'enquête et ordonnance de non-lieu ont été observées, ce qui n'a point eu lieu dans l'espèce. La mesure, dont les demandeurs ont été l'objet, ne peut être considérée que comme une expulsion, décision de la police administrative qui ne peut justifier l'application de l'art 254 précité, ou comme une extradition, régie par les dispositions des lois fédérales en cette matière.

Au fond :

3^o Les demandeurs réclament des dommages-intérêts à l'Etat de Vaud, en se fondant sur ce que leur arrestation et leur extradition à Bulle ont été le résultat d'une erreur grossière et constituent une flagrante illégalité; ils estiment que, dans cette position, ledit Etat doit être déclaré responsable des conséquences dommageables pour eux, découlant des actes de ses employés.

4^o Il y a donc lieu d'examiner d'abord si les mesures prises, à l'égard des demandeurs constituent une faute des fonctionnaires qui les ont ordonnées, et ensuite si l'Etat de Vaud doit être déclaré responsable des conséquences de cette faute.

5^o En ce qui touche la première de ces questions, il y a lieu de constater que l'arrestation des demandeurs fut exé-

cutée ensuite d'une insertion publiée dans le *Recueil fédéral des signalements*, et que l'ordre d'expulsion donné par le Préfet de Lausanne le fut ensuite d'un rapport écrit de l'agent Notz, rapport conçu en ces termes : « Au tome courant des » signalements fédéraux, pag. 98, art. 410, sont signalés deux » inconnus que j'ai arrêtés hier soir environ les onze heures » et demie. Ils se nomment Hunger, Frédéric, et Graeff, » Rodolph. Ils se trouvent sans papiers et se disent Saxons. Le » second, quand il est arrivé à Lausanne, avait une casquette » qu'il a remplacée par un chapeau; leurs carnets d'abonne- » ments prouvent qu'ils ont exploité leur collectionnement de » journaux à Romont et les environs. L'un d'eux a cherché » à faire prendre par le jeune sommelier de M. Urfer le » coupon du Mont-de-Piété pour la valeur de douze francs » qu'il avait déjà tirés, et cela en profitant de l'absence de » M. Urfer. »

L'ordre d'expulsion prononcé sur le vu de cette pièce par le Préfet fut rendu par ce fonctionnaire contre Unger et Græfe « pour cause d'être réclamés par la Préfecture de la » Gruyère, à Bulle, comme accusés de vol. »

Le motif ainsi que le but de cette mesure étaient donc uniquement, à teneur de la feuille de conduite figurant aux pièces, l'extradition aux autorités fribourgeoises de deux personnes accusées de vol.

6^o Il faut examiner, dans cette position, si une pareille extradition se justifiait au point de vue de la loi, soit au fond, soit en sa forme, dans les circonstances dans lesquelles elle a été exécutée.

Il est reconnu que l'arrestation et l'extradition des demandeurs ont été dues au fond à une erreur concernant leurs personnes, et il résulte des pièces de la cause que cette erreur a eu sa source dans une faute des fonctionnaires qui l'ont commise. En effet, une des données principales du signalement susvisé ne coïncidait aucunement avec l'extérieur des demandeurs; en outre, l'ordre du Préfet fut donné et reçu son exécution sans que Unger et Græfe aient été entendus, ni confrontés avec le signalement en question, opérations qui eus-

sent été de nature à dissiper l'erreur dont ils étaient victimes et que les Préfets de la Glâne et de la Gruyère constatèrent au premier abord.

L'extradition des demandeurs a été, en outre, essentiellement irrégulière en la forme. Les procédés qui l'ont accompagnée étaient, en effet, en opposition directe avec les articles 7 et 8 à 10 de la loi fédérale sur l'extradition de malfaiteurs et d'accusés, articles contenant une série de dispositions et de garanties dont aucune n'a été respectée dans le cas actuel. C'est ainsi qu'on ne voit pas qu'aucun procès-verbal de l'arrestation ait été dressé, ni qu'on ait fait connaître aux individus poursuivis par qui et pourquoi ils avaient été signalés, afin qu'ils puissent protester cas échéant. L'allégation des demandeurs qu'ils n'ont été, ni entendus, ni informés de la cause de leur arrestation, n'a point été contredite, et il ressort de la déposition du Préfet de la Glâne que c'est à Romont seulement qu'ils eurent pour la première fois connaissance des faits délictueux qui leur étaient imputés. Enfin leur extradition eut lieu sans qu'ils y aient consenti, et sans qu'aucune négociation ait été ouverte à cet égard avec le Canton requérant.

La non observation de ces formalités de diverse nature a eu pour conséquence évidente d'augmenter dans une notable mesure les chances d'erreur.

Il suit de tout ce qui précède que l'ordre d'expulsion émané du Préfet de Lausanne était illégal en la forme et illicite au fond, si on le considère comme une extradition, et que les procédés des fonctionnaires vaudois à cet égard impliquent de leur part une faute grave, de nature à justifier l'action en dommages-intérêts qui en est la conséquence.

7° L'Etat de Vaud objecte, il est vrai, que la mesure dont il s'agit ne porte pas les caractères d'une extradition, mais qu'au contraire elle apparaît comme une simple expulsion, laquelle n'a déterminé qu'accidentellement la remise des demandeurs entre les mains des autorités fribourgeoises.

L'Etat défendeur estime que cette expulsion pouvait être prononcée à trois égards différents, à savoir :

a) Par le motif que Unger et Græfe devaient être considérés comme gens sans aveu, mendiants ou vagabonds à allures suspectes.

b) Parce qu'ils n'étaient pas porteurs d'une patente de colportage.

c) Par la raison qu'ils étaient dépourvus de permis de séjour.

Il y a lieu de rechercher si, même en se plaçant à ce point de vue, les procédés dont les demandeurs se plaignent étaient justifiables au fond et corrects en la forme.

ad a) L'article 17 de la loi vaudoise sur les Préfets, du 9 Janvier 1832, autorise ces fonctionnaires à faire arrêter les gens sans aveu, mendiants et vagabonds et statue en outre que, s'ils sont étrangers au Canton, ils les font conduire à la frontière avec défense de rentrer dans le canton, sous les peines statuées par la loi.

Cet article, invoqué par l'Etat de Vaud, n'était point applicable aux demandeurs, lesquels ont démontré qu'ils exerçaient, lors de leur arrestation, une vocation réelle et qu'ils ne pouvaient dès lors être envisagés comme gens sans aveu, mendiants ou vagabonds, dans le sens du § 1^{er} de la loi du 1^{er} Juin 1803, qui définit ces catégories d'individus.

ad b) Les demandeurs n'avaient point, aux termes de la loi vaudoise du 23 Décembre 1875 sur le colportage, à se munir d'une patente pour exercer leur industrie; l'art. 1^{er} de cette loi n'astreint à cette formalité que 1° les colporteurs et les personnes qui font des déballages et 2° les artisans ambulants. Unger et Græfe ne rentraient ni dans cette dernière catégorie, ni dans celle des colporteurs au sens que l'article 6 de la dite loi donne à cette appellation: cet article en effet ne considère comme colporteur que celui qui parcourt le pays en offrant à vendre des marchandises dont il fait livraison immédiatement, et ajoute que la commande sur échantillon ne constitue pas le colportage, pourvu que la marchandise soit expédiée du domicile réel du vendeur. Les demandeurs, dont l'industrie consistait précisément à collecter des abonnements à des publications dont ils ne présentaient

que des numéros spécimens, ouvrages dont la livraison complète ne devait être effectuée que plus tard, ne rentrent dès lors évidemment pas dans une des classes de personnes énumérées à l'article 1^{er} précité. Le fait de l'absence, entre les mains de Unger et de Græfe, d'une patente dont ils n'avaient point à se munir, était donc également impuissant à motiver leur expulsion.

ad c) L'Etat défendeur cherche enfin à justifier cette mesure par le prescrit des articles 31 litt. a, 32 et 47 de la loi vaudoise sur les étrangers du 25 Mai 1867, déjà citée. Le premier de ces articles soumet les étrangers logeant dans les auberges, etc., depuis plus de deux mois, à l'obligation de demander un permis d'établissement ou de séjour; l'article 32 donne au Préfet ou au syndic le droit de se faire exhiber en tout temps les papiers des étrangers mentionnés à l'article précédent; l'article 47, enfin, statue que tout étranger à qui un permis d'établissement ou de séjour a été définitivement refusé ou retiré, et qui séjourne de nouveau dans le Canton sans avoir obtenu l'autorisation du Département de Justice et Police, peut être reconduit à la frontière par la gendarmerie, etc.

C'est en vain qu'on voudrait inférer de ces dispositions légales la légitimité de la mesure d'expulsion appliquée aux demandeurs, puisque :

a) Il est constant qu'au moment de cette expulsion ils n'avaient pas encore séjourné deux mois dans le Canton de Vaud;

b) Ils avaient déclaré être en possession de papiers déposés chez le négociant Wild;

c) Les mesures de répression édictées par l'article 47 susvisé ne s'appliquent qu'aux étrangers à qui un permis de séjour a été définitivement refusé ou retiré, et qui séjournent de nouveau dans le Canton sans autorisation.

Le transport par la gendarmerie, en pareille occurrence, suppose donc une mise en demeure préalable et une infraction à cette injonction, ce qui n'est point le cas dans l'espèce.

La seule peine qui pût frapper Unger et Græfe, à supposer même que leur séjour dans le Canton de Vaud eût dépassé deux mois, était celle statuée à l'article 42, litt. a de la dite

loi prescrivant que l'étranger qui, étant dans l'obligation de se pourvoir d'un permis d'établissement ou de séjour, n'en fait pas la demande au syndic dans le délai de quinze jours à partir du moment où cette obligation subsiste pour lui, est passible d'une amende de 6 francs au maximum.

8° Ainsi même dans l'hypothèse, incompatible avec les pièces décisives de la cause, que les mesures appliquées à Unger et Græfe puissent être qualifiées d'expulsion, il est incontestable que les procédés de l'autorité vaudoise vis-à-vis des plaignants méritent, quant à leur forme, le reproche d'une grave incorrection; la circonstance que les demandeurs n'avaient sur eux ni leur acte d'origine, ni aucun autre papier de légitimation émanant d'une autorité constituée et qu'ils ne possédaient pas de moyens d'existence suffisants, eût pu expliquer à la rigueur, et vu leur qualité d'étrangers, leur expulsion simple hors du territoire vaudois, — mais le fait du transport, à l'aide des menottes, de deux accusés qui n'ont été l'objet d'aucune audition, constatation ou sommation préalable, constitue une faute dont l'excuse suffisante ne peut être trouvée dans aucune des circonstances de la cause, pas plus que dans les dispositions des lois invoquées par le défendeur.

9° Il n'est point douteux que les procédés des autorités vaudoises à l'égard de Unger et de Græfe n'aient causé à ceux-ci un dommage, moral plus encore que matériel, dont la réparation incombe à l'Etat de Vaud, à teneur des principes posés aux articles 1037 à 1039 du Code civil de ce Canton, et en particulier aux termes du dernier de ces articles, établissant la responsabilité des commettants pour tout dommage causé par leurs préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés; l'application de ce principe de responsabilité civile à l'Etat pour le préjudice qui pourrait résulter des actes dommageables et illégaux de ses fonctionnaires ou employés n'a d'ailleurs point été contesté, dans l'espèce, par la partie défenderesse.

Par tous ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Les conclusions prises en demande par Frédéric Unger et Erdmann Græfe leur sont accordées en principe, mais réduites quant à leur chiffre, en ce sens que l'Etat de Vaud est condamné à payer à chacun d'eux la somme de *deux cents francs* à titre de dommages-intérêts.

IV. Civilstreitigkeiten zu deren Beurtheilung das Bundesgericht von beiden Parteien angerufen worden war.

Différends de droit civil qui étaient portés devant le Tribunal fédéral par convention des parties.

28. Sentenza del 24 febbrajo 1877 nella causa Teodoro Sperindio Cirila.

A. Con Atto 12 giugno 1863 il Gran Consiglio del Cantone del Ticino impartiva ai signori Giacomo Alfredo Hallet, banchiere, Ottavio Ommaney, banchiere, Enrico Haggard, banchiere, Roberto Sillar, banchiere, e Howard Asthon Holden, impresario di costruzioni ferroviarie, tutti di Londra, la concessione per la costruzione e l'esercizio di una strada ferrata da Chiasso fino a Biasca con una ramificazione per a Locarno; concessione che otteneva poi, sotto la data del successivo 31 luglio, l'approvazione dell'Assemblea federale.

B. Addì 14 agosto dell'anno seguente, il signor Teodoro Cirila cede e vende al signor Howard Asthon Holden, intraprenditore generale dei svenunciati concessionarii, pel prezzo complessivo di franchi mille, da pagarsi a norma della Legge federale 1° maggio 1850 intorno la espropriazione forzata e della stima 16 luglio 1864 eseguitasi dai signori Giuseppe Stabile e Carlo Fraschina:

« a) il tratto di boschina in terreno roccioso, posto in territorio di Calprino, cui fa coerenza lo stesso proprietario, »
 » dallo sbocco del tunnel di San Martino sino al chilom. 4,04,

» segnato nel Piano parcellare al N° 1, della misura di metri quadrati 2290 ;
 » b) il tratto di boschina in terreno roccioso, posto e coerenziato come sopra, fra il chilom. 4,04 ed il chilom. 4,12, »
 » segnato nel Piano parcellare al N° 12, della misura di metri quadrati 970 ;
 » c) il tratto di boschina a palina, posto e coerenziato »
 » come sopra, dal chilom. 4,12 al principio del secondo »
 » tunnel, segnato nel Piano parcellare al N° 2a, della misura »
 » di metri quadrati 2320. »

C. Un'Ordinanza 17 febbrajo 1865 del Consiglio federale dichiara poscia approvata, in conformità dell'art. 7 del citato Decreto 31 luglio 1863 dell'Assemblea federale, la cessione della concessione ferroviaria ticinese alla Società della strada ferrata centrale-europea (European Central Railway Company Limited), residente a Londra.

D. Constatatosi però che i lavori di costruzione sulle progettate linee ferroviarie non venivano promossi secondo i termini di compimento fissati nella Concessione, ma si trovavano invece, senza che fosse causa di forza maggiore, in tale ritardo da non sembrare più possibile — ne' termini stabiliti — la loro ultimazione, l'Assemblea federale risolveva, il giorno 21 dicembre 1866, di dichiarare estinta la ratifica della Confederazione e decaduta quindi la Centrale-Europea dalla concessione a suo tempo ottenuta.

E. Con Decreto 20 gennaio 1868 l'Alta Corte della Cancelleria d'Inghilterra ordinava, a Londra, la liquidazione giuridica della medesima compagnia Centrale-Europea, e nominava dappoi con relativa ordinanza 21 aprile 1868 a liquidatore ufficiale della stessa il pubblico ragioniere Samuel Lovelock, residente nella City di Londra, 34 Coleman Street, il quale — a sua posta — eleggeva con atto 25 febbrajo 1869 in suoi procuratori ed incaricati nel Cantone Ticino e nella Svizzera i signori avvocato Leone de Stoppani, di Ponte Tresa ed ingegnere Giorgio Edoardo Gavey, amendue in Lugano residenti.

F. Quasi contemporaneamente venivasi poi costituendo in Svizzera il Comitato del Gottardo, che otteneva dal Gran