

considérées communément comme des accessoires naturels de la convention principale. Or tel n'est pas le cas de la renonciation au for du domicile, qui, sur le terrain intercantonal, implique renonciation à la garantie constitutionnelle de l'art. 59 — disposition que le bulletin de commande signé par dame Walpen cite expressément. Etant donné le lien entre la prorogation de for et le principe consacré par l'art. 59 Const. féd., la clause en question occupe une place à part parmi les stipulations accessoires. La jurisprudence se montre très rigoureuse à son endroit. Normalement, la prorogation de for ne rentre pas dans les conventions faites pour les besoins courants du ménage, au sens de l'art. 163 CCS. Elle constitue une anomalie dans ces contrats ; sa stipulation n'est pas usuelle. En conséquence, même si la conclusion de la convention principale rentre dans la compétence de la femme à teneur de l'art. 163, celle-ci outrepasserait ses pouvoirs en consentant à la prorogation de for. Le droit de représentation de l'union conjugale n'existe que pour les besoins courants du ménage et la renonciation au for naturel ne tombe pas sous cette notion. Le mari n'est donc pas lié par une telle stipulation (cf. l'arrêt non publié du Tribunal fédéral du 30 décembre 1918 dans la cause *Liver contre Zimmet & C^{ie}*, p. 6 ; *Seuffert's Blätter für Rechtsanwendung*, 1908, p. 359).

3. — Reste la question de savoir si le recourant n'a pas ratifié la clause. Son silence pourrait être interprété dans le sens d'une ratification s'il était établi que dame Walpen lui a immédiatement remis le bulletin de commande et qu'il en a pris connaissance. On ne saurait l'admettre sans autre. L'intimé ne l'allègue d'ailleurs pas. Il se borne à dire que, dame Walpen ayant reçu un double de la commande, le recourant a pu en prendre connaissance. En refusant d'accepter la marchandise, le recourant a manifesté sa volonté de considérer la commande comme ne le concernant pas. Dès lors, il

n'avait aucun motif de répondre à la lettre du 3 avril 1922 de l'intimé, et son silence n'implique pas reconnaissance de la clause prorogative de for.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est admis et l'arrêt attaqué est annulé.

11. Arrêt du 28 mars 1924

dans la cause **Schneider contre Conseil communal de La Chaux-de-Fonds.**

Compétence pénale de l'autorité administrative. — La condamnation à une peine, fût-ce à une amende prévue comme sanction en cas de contravention à un règlement administratif, ne peut être prononcée par l'autorité administrative qu'en vertu d'une délégation spéciale ou générale du droit de punir, découlant soit d'une règle positive de la législation cantonale, soit des principes généraux qui régissent les attributions des différents pouvoirs dans le canton, soit enfin d'une clause pénale contractuelle.

A. — Le recourant exerce à La Chaux-de-Fonds le commerce d'appareils, de lampes et de sonnettes électriques. Il n'est pas au bénéfice d'une concession pour les installations d'électricité.

Fin octobre 1923, opérant le déménagement d'appareils électriques chez un client, Schneider a procédé à l'enlèvement de quelques lampes électriques qu'il a déposées dans le nouveau logement. La Direction des services industriels de La Chaux-de-Fonds invita le 5 novembre 1923 Schneider à donner des explications à ce sujet. Schneider garda le silence. Le 17 novembre il fut avisé par la même Direction que le Conseil communal lui avait infligé une amende administrative de 20 fr., pour avoir procédé sans autorisation à l'enlèvement de ces lampes, ce qui, d'après l'autorité communale, constitue une contravention à l'art. 23 du règlement du 29 juillet 1916 concernant la vente de l'énergie électrique

destinée à l'éclairage et au chauffage. Cette amende n'ayant pas été payée, le recourant s'est vu, peu après, supprimer le courant électrique à l'usage de son atelier. Schneider a alors déposé sous toutes réserves le montant de l'amende au Greffe du Tribunal de La Chaux-de-Fonds afin d'obtenir par mesure provisionnelle la restitution du courant électrique.

B. — Jules Schneider a formé un recours de droit public au Tribunal fédéral. Il invoque les art. 58 et 4 de la Constitution fédérale et conclut à l'annulation de la décision du 17 novembre 1923 qui le condamne à une amende.

Le Conseil communal a conclu au rejet du recours comme irrecevable et mal fondé. Il produit une déclaration de la Chancellerie d'Etat portant que les décisions des Conseils communaux prises en vertu de règlements communaux peuvent être déférées au Conseil d'Etat.

Considérant en droit :

1. — En tant que fondé sur l'art. 4 Const. féd., le recours est irrecevable par le motif que les instances cantonales n'ont pas été préalablement épuisées. En revanche, le moyen tiré de l'art. 58 Const. féd. (violation du principe de la séparation des pouvoirs) est recevable en l'état de la cause, la jurisprudence n'exigeant pas en cette matière que le recourant épuise d'abord les instances cantonales (RO 41 I p. 197).

2. — Le recourant ne conteste pas la légalité du règlement communal de La Chaux-de-Fonds, du 29 juillet 1916, relatif à la vente de l'énergie électrique. Régulièrement voté par le Conseil général, ce règlement a été sanctionné par le Conseil d'Etat le 28 août 1916. Le recourant reconnaît donc implicitement la faculté pour les autorités communales de prévoir sous forme d'amende une sanction en cas de contravention aux dispositions réglementaires. Mais le recourant conteste que le Conseil communal soit compétent pour prononcer l'amende, à défaut de disposition expresse l'y autorisant.

Le Conseil communal ne cite aucun texte légal lui conférant cette compétence ; il se borne à invoquer une pratique constante et le fait qu'il s'agit d'amendes dites « administratives » qui ressortissent, pour ainsi dire de droit, à l'autorité administrative.

On peut admettre que l'amende prévue par l'art. 36 du règlement en discussion est une amende « administrative » au même titre que l'amende prévue par l'art. 39 du règlement relatif à la distribution du gaz qui la qualifie expressément comme telle. Mais il ne s'ensuit pas nécessairement que l'autorité administrative soit compétente pour prononcer cette amende en lieu et place de l'autorité judiciaire. Ce qui est décisif à cet égard, ce n'est pas le nom donné à la sanction, mais bien la question de savoir si, étant donné la nature de l'infraction, la compétence de l'autorité administrative peut se concilier avec les dispositions du droit cantonal, spécialement en matière de contraventions et d'organisation judiciaire. La condamnation à une peine, même s'il s'agit d'une amende prévue à titre de sanction en cas de contravention à un règlement administratif, constitue une répression pénale. Lors donc qu'une autorité administrative prononce une amende, elle fait fonction d'autorité pénale et elle ne peut le faire qu'en vertu d'une disposition légale lui conférant cette compétence. En cette matière, une pratique contraire à la loi et aux principes généraux qui régissent le droit de punir ne saurait tenir lieu de loi.

3. — La garantie du juge naturel, instituée par l'art. 58 Const. féd., n'a pas pour effet d'ériger les règles du droit cantonal sur la compétence des tribunaux en règles constitutionnelles dont le Tribunal fédéral pourrait revoir librement l'application et l'interprétation (v. RO 35 I p. 300, 346, 525 et 532 ; 39 I p. 84). Mais le Tribunal fédéral peut intervenir lorsque l'autorité qui a rendu la décision attaquée s'arroge le droit de juger dans une matière qui, d'après les lois en vigueur ou les principes

généralement admis, échappe manifestement à sa compétence (RO 41 I p. 195). Tel est le cas en l'espèce.

La légalité du règlement communal dont il s'agit fonde la légalité de l'amende édictée, mais ne suffit pas à investir le Conseil communal de la compétence pour prononcer cette amende. Cette attribution pénale, qui n'est pas prévue par le règlement, n'est pas non plus prévue dans les autres règlements analogues, par exemple dans le règlement relatif à la distribution du gaz. Le recourant observe d'autre part avec raison que cette compétence ne peut pas découler de l'art. 37 du règlement de 1916 qui soumet au Conseil communal les contestations entre la Direction des services industriels et l'abonné. Ce n'est pas en qualité d'abonné, mais en qualité d'appareilleur, soit de tiers, que le recourant a commis l'acte réprimé comme une contravention à l'art. 23 du règlement qui interdit « à tout entrepreneur, particulier ou abonné de faire ou de laisser faire par des tiers, autres que les concessionnaires, des réparations, adjonctions, suppressions ou modifications quelconques aux installations électriques reliées au réseau communal ». Il n'y a donc aucun lien contractuel entre le Conseil communal et le recourant et il s'agit non pas d'une sorte de peine conventionnelle encourue par une partie, mais d'une sanction pénale infligée à un tiers en application d'un règlement qui ne peut être obligatoire pour ce tiers qu'en vertu de la force inhérente à la loi.

La compétence que s'arroe le Conseil communal repose, semble-t-il, précisément sur une confusion du recourant avec l'abonné ou l'appareilleur-concessionnaire liés par leur contrat d'abonnement ou de concession par lequel ils ont pu se soumettre à une amende pour le cas de contravention à certaines clauses de ce contrat. En ce qui concerne l'appareilleur-concessionnaire, l'art. 38 du règlement du 8 septembre 1911 pour l'exécution d'installations particulières prévoit expressément, à titre de peine, le paiement d'une somme à fixer par le

Conseil communal (200 fr. au maximum). On est donc en présence d'une clause pénale dont le concessionnaire admet l'application. Pour les abonnés qui se soumettent au règlement, on peut se demander si, à défaut d'une pareille clause relative à la compétence, le droit du Conseil communal pour infliger l'amende peut être considéré comme reconnu. Mais il est en tout cas hors de doute que si l'amende est infligée à un tiers comme le recourant, la compétence pénale du Conseil communal ne saurait se fonder sur un lien contractuel. Elle ne peut donc être admise que si elle est conciliable avec les dispositions organiques réglant la compétence des autorités neuchâteloises et si, à défaut de règle positive, elle découle des principes généraux régissant les attributions des différents pouvoirs dans le canton de Neuchâtel. Ces conditions ne sont pas réalisées.

Les art. 54 et 55 de la Constitution neuchâteloise consacrent le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire et attribuent l'exercice de la justice civile et pénale aux justices de paix et aux tribunaux. La juridiction et la compétence sont déterminées par la loi, soit par la loi sur l'organisation judiciaire du 22 mars 1910. Les art. 48, 52 et 53 de cette loi déterminent les autorités chargées d'administrer la justice pénale et attribuent aux juges de paix et aux tribunaux de police la juridiction pour toutes les contraventions de leur compétence, commises dans le district. Sous le titre de la « compétence », l'art. 57 confie au juge de paix la répression des contraventions lorsque la peine ne dépasse pas une amende de 20 fr., le président du Tribunal étant compétent au delà de ce chiffre (art. 58). Ces dispositions régissent toute la matière des contraventions sans exception. Elles concordent avec celles relatives aux contraventions contenues dans le livre III du Code pénal neuchâtelois (art. 435 et 448). L'art. 440 Cp limite même à 15 fr., le montant des amendes que les communes peuvent prévoir dans leurs ordon-

nances ou règlements. Cette dernière disposition montre la séparation rigoureuse des pouvoirs en matière de police dans le canton de Neuchâtel et ne permet pas l'intervention de l'autorité administrative dans l'application de la peine sans délégation de pouvoir spéciale ou générale. Pareille délégation doit être prévue par une disposition légale. Or cette disposition n'existe pas en droit neuchâtelois en faveur de la compétence pénale des conseils communaux (cf. par ex. art. 328 et 333 du C. p. p. zurichois ; en droit allemand l'« Ungehorsamsstrafe » ne peut pas être prononcée par l'autorité administrative sans délégation légale, v. FLEINER, Verwalt. Recht p. 209 N° 19 ; le droit français est encore plus rigoureux, toute disposition pénalement sanctionnée doit être appliquée par l'autorité judiciaire, v. MOREAU, le Règlement administratif p. 332 et suiv., 476, 496 et 504). Les attributions des conseils communaux sont déterminées dans le canton de Neuchâtel par la loi sur les communes du 5 mars 1888 (art. 33). Sous litt. k, l'art. 33 prévoit l'obligation générale du Conseil communal de pourvoir à l'exécution des lois et règlements, mais cette obligation ne peut impliquer le droit de prononcer des sanctions pénales si cette attribution n'est pas contenue dans ces lois et règlements. Il s'agit d'une « autre attribution » qui, à teneur de la litt. k, ne peut être exercée que si elle est « conférée » par une loi ou un règlement, condition qui n'est pas réalisée en l'espèce.

L'art. 58 Const. féd. étant violé, la décision attaquée doit être annulée.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est admis. En conséquence, la décision du 17 novembre 1923 du Conseil communal de La Chaux-de-Fonds, infligeant au recourant une amende de 20 fr. est annulée.

VI. DEROGATORISCHE KRAFT
DES BUNDESRECHTS

FORCE DÉROGATOIRE DU DROIT FÉDÉRAL

12. Urteil vom 16. Februar 1924 i. S. Müller gegen Schuldbetreibungs- u. Konkurskommission des Obergerichts von Luzern.

Art. 16 Abs. 2 SchKG. Stempelfreiheit der im Rechtsöffnungsverfahren errichteten und verwendeten Schriftstücke.

A. — In einem Rechtsöffnungsentscheid vom 9. Oktober 1923 hat der Rechtsöffnungsrichter von Luzern-Stadt in Dispositiv 2 dem unterliegenden Schuldner Attilio Müller die Gerichtskosten auferlegt, bestehend in einer Spruchgebühr von 3 Fr. und den Ausfertigungsgebühren nebst Porto- und Stempelauslagen im Betrage von 11 Fr. 50 Cts. Müller beschwerte sich gegen diese Kostenaufgabe bei der Schuldbetreibungs- und Konkurskommission des Obergerichts, weil er für den Entscheid und die übrigen Akten mit Stempelgebühren belastet werde, was mit Art. 16 SchKG und mit Art. 4 BV und § 4 KV im Widerspruch stehe. Er verlangte Aufhebung des Entscheides in dem Sinne, dass die berechneten Stempelgebühren in noch auszumittelndem Betrag in Wegfall kommen. Die Schuldbetreibungs- und Konkurskommission hat die Beschwerde mit Entscheid vom 27. Oktober abgewiesen mit folgender Begründung: « Wie die Justizkommission des Obergerichts in einer Weisung vom 11. Mai 1894 festgestellt hat (Weisungen Bd. III S. 375 f.), sind die Rechtsschriften und Belege, die im Rechtsöffnungsverfahren den kantonalen richterlichen Instanzen vorgelegt werden, stempelpflichtig. Der Vorbehalt, den jene Weisung für Aktenstücke machte, « die das Betreibungsverfahren selbst betreffen, das-