

S. 72 / Nr. 12 Organisation der Bundesrechtspflege (f)

BGE 66 I 72

12. Arrêt du 12 avril 1940 dans la cause Etat du Valais contre Banque commerciale de Sion.

Regeste:

Qualité de l'Etat cantonal pour recourir.

L'Etat cantonal, pris comme détenteur de la puissance publique n'est pas recevable à former un recours de droit public contre une décision d'un de ses propres organes.

Il n'a notamment pas cette qualité lorsqu'il est recherché en responsabilité du chef d'un acte accompli par un de ses fonctionnaires dans l'exercice de son mandat officiel:

Legitimation des Staates (Kantons) zur staatsrechtlichen Beschwerde.

Der Staat als Inhaber der öffentlichen Gewalt ist zur Beschwerde gegen den Entscheid eines seiner Organe nicht legitimiert.

Die Legitimation fehlt ihm insbesondere gegenüber einem Entscheid über seine Verantwortlichkeit für Amtshandlungen seiner Beamten.

Qualità dello Stato (Cantone) per interporre ricorso di diritto pubblico.

Lo Stato, in quanto detentore dei pubblici poteri, non ha veste per ricorrere contro la decisione di uno dei suoi organi, segnatamente quando si tratti di una decisione che concerne la sua responsabilità per atti compiuti da uno dei suoi funzionari nell'esercizio della sua funzione.

A. En avril 1933, la Banque de Riedmatten & Cie à laquelle a succédé l'intimée au recours a escompté une lettre de change de 1500 fr. qui, selon son texte, était tirée par Camille Dussex à l'ordre d'un certain Julien Pralong et sur laquelle figuraient en outre les signatures d'Antoine Dussex, Nicolas Dussex et Adolphe Rossier. Les quatre signatures étaient légalisées par le

Seite: 73

notaire de Quay à Sion. Lorsque la banque présenta la lettre au paiement, il se révéla que le débiteur et les cautions n'avaient jamais signé l'effet et que toutes les signatures étaient l'oeuvre de Julien Pralong. La Banque commerciale de Sion, ayant cause de la Banque de Riedmatten & Cie, rechercha le notaire de Quay en paiement du montant de l'effet et des frais occasionnés. De Quay ne contesta pas sa responsabilité prévue par l'art. 1er de la loi du 4 mars 1896 sur le notariat, mais ne fut pas en mesure de réparer le dommage causé. La poursuite engagée contre lui aboutit à un acte de défaut de biens de 3698 fr. 20.

La Banque commerciale de Sion, invoquant l'art. 21 Const. val. qui dispose que l'Etat est subsidiairement responsable des actes accomplis officiellement par les fonctionnaires nommés par lui, réclama alors ce montant à l'Etat du Valais. Celui-ci excipa d'une transaction qui serait intervenue entre la banque et les cautions du notaire. Il soutint d'autre part que les notaires valaisans ne seraient pas des fonctionnaires au sens de l'art. 21 Const. val.

Confirmant le jugement de première instance, le Tribunal cantonal du Valais a admis l'action de la banque par arrêt du 2 novembre 1939.

C. L'Etat du Valais a formé un recours de droit public tendant à l'annulation de cet arrêt pour violation de l'art. 4 CF. Il estime avoir qualité pour recourir du fait qu'il a été actionné par la voie d'un procès civil ordinaire; il serait ainsi atteint par le jugement de la même manière qu'un simple particulier; il doit par conséquent être considéré comme une corporation au sens de l'art. 178 ch. 2 OJ. Au fond, le recourant développe, sous l'angle de l'arbitraire, les moyens avancés devant les juridictions cantonales.

D. La banque intimée a conclu à l'irrecevabilité, subsidiairement au rejet du recours. Elle invoque notamment le défaut de qualité pour recourir de l'Etat du Valais.

Seite: 74

E. Le Tribunal cantonal a présenté des observations tendant au rejet du recours.

Considérant en droit:

1. Le recours de droit public appartient aux particuliers ou aux corporations lésés par une décision ou un arrêté de l'autorité cantonale (art. 178 ch. 2 OJ). En vertu des art. 113 CF et 175 ch. 3 OJ, il n'est ouvert que pour violation des droits constitutionnels des citoyens. L'Etat comme tel, c'est-à-dire en sa qualité de détenteur de la puissance publique, ne peut être sujet de droits constitutionnels; ceux-ci existent précisément contre lui, destinés qu'ils sont à protéger les particuliers contre les abus du pouvoir. L'Etat ne saurait donc à cet égard être une corporation au sens de l'art. 178 ch. 2 OJ. La jurisprudence en a déduit qu'un canton n'a pas qualité pour attaquer devant la Cour de droit public le jugement d'un de ses tribunaux pénaux (RO 48 I 108), ni la décision d'un juge civil refusant de

prononcer une interdiction (RO 49 I 462), ni les décisions de ses propres autorités de recours en matière fiscale (RO 60 I 230; cf. également pour les communes RO 65 I 129), encore que lui-même ou un de ses organes ait joué dans la procédure le rôle d'une partie. Du point de vue de l'Etat (ou de la commune), il s'agit uniquement, dans les cas précités, de l'application du droit objectif (pénal, administratif ou fiscal) par les autorités instituées à cet effet, et de divergences séparant ces diverses autorités quant à l'application du droit. On peut en revanche se demander si, lorsque l'Etat figure comme partie dans des rapports de droit privé à rang égal avec des particuliers, il ne doit pas avoir qualité pour se pourvoir au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit public contre les jugements de ses propres tribunaux; il cesserait alors d'apparaître comme détenteur de la puissance publique et pourrait participer, comme une corporation de droit privé, aux droits constitutionnels des citoyens (cf. KIRCHHOFER,

Seite: 75

Ueber die Legitimation zum staatsrechtlichen Rekurs, Zeitschr. f. schw. Recht, 55, p. 145). La question peut présentement rester indéfinie, car le canton du Valais n'est pas recherché ici comme une association de particuliers, mais comme Etat souverain. (Demeure également réservé le droit des cantons de former un recours de droit public dans les cas où, agissant comme des personnes soumises à la souveraineté d'un autre canton, ils réclament contre celui-ci le bénéfice de droits constitutionnels accordés de la même manière aux particuliers soumis à la même souveraineté, RO 54 I 169; 58 I 363; 60 I 232).

2. La banque intimée réclame à l'Etat du Valais la réparation du dommage résultant de la légalisation par un notaire de signatures fausses. Le recourant conteste en première ligne le principe même de sa responsabilité, les notaires valaisans n'étant pas des fonctionnaires; subsidiairement, il excipe d'une transaction.

La responsabilité de l'Etat, notamment de l'Etat cantonal, à raison des actes de ses agents l'existence comme la mesure de cette responsabilité relève en Suisse du droit public. La réserve de l'art. 59 CC vise en effet également l'art. 55 du même code, en tant du moins que l'Etat est appelé à répondre envers les tiers d'actes accomplis par ses fonctionnaires dans l'exercice de leur mandat officiel (RO 63 II 30). Au fond, la responsabilité de l'Etat repose sur l'idée que les particuliers ont la faculté et, dans de nombreux cas, sont obligés de recourir aux institutions publiques; il peut dès lors paraître équitable que l'Etat répare le dommage causé par les agents préposés à ces institutions. L'Etat s'impute ainsi à lui-même le mauvais fonctionnement des services qu'il assure. L'obligation qu'il assume de la sorte à titre primaire ou subsidiaire est raison de la puissance publique qu'il exerce et participe à la nature de celle-ci. Lors donc que l'Etat est recherché du chef d'un de ses fonctionnaires, il ne l'est pas comme le serait une personne morale de droit privé obligée par les actes de ses organes (art. 55

Seite: 76

al. 2 CC); il l'est en tant qu'Etat. Le particulier lésé adressera d'abord sa réclamation à l'autorité administrative prévue par la loi; s'il est éconduit, il saisira le tribunal compétent. Mais même si celui-ci statue dans les formes d'un procès civil ordinaire et que l'autorité qui représente l'Etat apparaisse devant lui comme une partie, le conflit ne perd pas son caractère administratif et les deux autorités demeurent les organes de la même puissance publique. Le jugement accueillant la demande n'est pas d'une autre nature que l'acte par lequel le gouvernement cantonal reconnaît d'emblée la responsabilité de l'Etat; il s'agit de deux décisions de degré différent. Or si un canton ne peut s'adresser à la Cour de droit public lorsque, à son gré, ses propres tribunaux ont méconnu l'un de ses droits souverains (action pénale, prétention fiscale), il ne peut le faire non plus lorsqu'il estime que ces mêmes tribunaux ont reconnu à tort une obligation rattachée à l'exercice de sa souveraineté. Dans les deux cas, la puissance publique peut être lésée; mais le recours de droit public et les droits constitutionnels qu'il met en oeuvre, notamment l'égalité devant la loi, ne sont pas propres à protéger cette puissance dans le conflit qui oppose deux organes de l'Etat qui la détiennent l'un et l'autre (RO 65 I 133).

C'est en vain que le recourant arguerait du caractère pécuniaire de l'action en responsabilité et de l'extension donnée par la jurisprudence à la notion de différend de droit civil de l'art. 48 OJ. Cette disposition ne vise que les actions directes portées devant le Tribunal fédéral. L'interprétation qui lui a été donnée s'explique historiquement par le souci qu'on a eu, à une certaine époque, d'assurer au citoyen plaidant contre son canton une juridiction offrant des garanties particulières d'impartialité (RO 63 II 49). L'Etat cantonal recherché en responsabilité devant ses tribunaux à raison d'un acte d'un de ses fonctionnaires ne saurait invoquer le bénéfice de cette interprétation pour justifier de sa qualité de recourant. Au demeurant, l'aspect pécuniaire du litige passe en l'espèce au second plan: le recours pose essentiellement la question

Seite: 77

de principe d'une responsabilité de l'Etat du Valais pour ses notaires. Cette question relève du droit public cantonal à un degré éminent. Le Conseil d'Etat ne saurait attaquer devant la Cour de droit public la solution qui lui a été donnée par l'autorité cantonale désignée pour trancher les litiges de cette nature. Le recourant dispose d'autres moyens pour faire triompher sa thèse. Il lui est loisible de saisir le Grand Conseil d'un projet de loi levant toute ambiguïté, ou simplement de provoquer une interprétation législative des dispositions en cause.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral déclare le recours irrecevable.

Vgl. auch Nr. 1, 4, 9. Voir aussi nos 1, 4, 9