

## Arrêté du Conseil fédéral

sur

le deuxième recours des frères Dreifus, à Zurich,  
relatif à leur admission à la Bourse.

(Du 27 juillet 1898).

---

### Le Conseil fédéral suisse,

vu le deuxième recours des frères Dreifus, à Zurich, relatif  
à leur admission à la Bourse ;

sur le rapport de son Département de Justice et Police :

#### A. Considérant en fait.

##### I.

Par arrêté du 1/4 octobre 1897, le Conseil fédéral déclarait fondé le recours des frères Dreifus relatif à leur admission à la Bourse de Zurich et invitait le gouvernement du canton de Zurich à veiller à ce qu'ils obtinssent la carte annuelle qu'ils réclamaient, et à ce que l'article 31, 2<sup>me</sup> alinéa, des statuts de la société de la Bourse de Zurich fût modifié de façon que l'accès de la Bourse ne dépendit plus du bon plaisir d'un organe quelconque de cette société, mais que les motifs de refus fussent précisés (*F. féd.* 1897, IV, 391).

## II.

Fondés sur cet arrêté, les frères Dreifus, le 16 octobre 1897, demandèrent une carte d'admission au comité de la société de la Bourse; le 18 du même mois on leur répondit que, suivant communication de la direction cantonale de l'intérieur, l'affaire ne pouvait être considérée comme définitivement réglée, et qu'ils devaient s'adresser directement à cet office. En conséquence, le 20 octobre, les frères Dreifus renouvelèrent leur demande auprès du Conseil d'Etat du canton de Zurich. Tout d'abord on ne leur répondit point. Par contre, le 14 décembre 1897, le Conseil d'Etat zurichois recourait à l'Assemblée fédérale contre la décision du Conseil fédéral. Mais le 13 janvier 1898, il retirait son recours, sur l'observation du Département fédéral de Justice et Police du 29 décembre, que, suivant l'article 192 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale du 22 mars 1893, son recours était tardif.

Le 26 janvier 1898, les frères Dreifus renouvelèrent auprès de la société de la Bourse leur demande en obtention d'une carte d'admission à la Bourse pour une année. Le 4 février on leur répondit d'abord que, le 3 du même mois, la société avait modifié l'article 31, 2<sup>me</sup> alinéa, des statuts; puis le 1<sup>er</sup> mars, on leur fit savoir que leur demande avait été écartée en vertu de cet article 31 modifié.

Par requête du 6 février à la direction de l'intérieur, les frères Dreifus réclamèrent l'exécution de l'arrêté du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 1897, puis par requête des 6 et 7 du même mois au Conseil d'Etat, ils lui demandèrent de refuser son approbation à l'article 31 modifié des statuts de la société de la Bourse, cette modification n'étant qu'une manœuvre pour rendre sans effet l'arrêté du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 1897 qui était favorable aux recourants.

Néanmoins, le Conseil d'Etat approuva le 24 février le nouvel article 31 des statuts et, par décision du 10/16 mars, écarta la demande des frères Dreifus. Le gouvernement faisait remarquer qu'il n'avait pas de raison de revenir sur l'approbation des statuts révisés de la société de la Bourse, attendu que cette révision était conforme aux instructions contenues dans la décision du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 1897. « Celui qui, ayant fait de fausses spéculations de Bourse, invoque l'exception de jeu pour se soustraire à ses engagements, ne peut plus prétendre à la confiance ni même à une bonne réputation. » Car il ne s'agit pas ici « de la protection morale accordée par l'article 512 du code suisse des obligations, mais

d'une tentative blâmable de se soustraire par des prétextes à des engagements régulièrement contractés, et de faire tort à autrui ».

### III.

L'article 31 modifié des statuts de la société de la Bourse de Zurich porte, en outre, ce qui suit :

« Les personnes et les maisons qui ne sont pas membres de la société de la Bourse et qui désirent fréquenter régulièrement la bourse sont tenues de se munir d'une carte valable pour une année, moyennant une rétribution déterminée par la direction de l'intérieur. »

Sont exclues de la fréquentation de la Bourse :

- a. . . . . ;
- b. . . . . ;
- c. Les personnes qui ne jouissent pas d'une bonne réputation ;
- d. . . . . ;
- e. . . . . ;
- f. Les personnes qui, après avoir contracté des engagements, ont cherché à s'y soustraire en invoquant l'exception de jeu.

« Les dispositions ci-dessus s'appliquent aussi aux maisons dont l'un des associés ou commanditaires est touché par l'un de ces motifs d'exclusion. »

### IV.

Par recours du 28 avril 1898, les frères Dreifus se plaignent au Conseil fédéral de l'attitude des autorités zurichoises ; ils demandent :

l'annulation de la décision de la société de la Bourse de Zurich du 1<sup>er</sup> mars, leur refusant une carte d'admission à la bourse, ainsi que de la décision du gouvernement zurichois du 10/16 mars écartant la demande qu'ils lui faisaient de refuser son approbation à l'article 31 modifié des statuts de la société de la Bourse ; ils demandent en outre qu'il plaise au Conseil fédéral de prononcer :

1. l'arrêt du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 1897 sera exécuté sans retard ; en conséquence, une carte d'admission à la Bourse, valable pour une année, sera délivrée aux frères Dreifus ;

2. la lettre f de l'article 31 des statuts de la Bourse est déclarée contraire à la constitution fédérale et doit être supprimée.

Ils font valoir ce qui suit :

Le présent recours ne veut autre chose, au fond, que l'exécution de l'arrêté du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 1897. Ce que demandaient les frères Dreifus en 1897, c'était en première ligne d'obtenir une carte annuelle pour fréquenter régulièrement la Bourse, et cette demande leur a été accordée par le Conseil fédéral. Quand, au lieu de leur délivrer la carte en question, la société de la Bourse modifie ses statuts de façon à pouvoir, en dépit de cet arrêté, refuser aux recourants l'accès de la Bourse, elle n'exécute pas cet arrêté, elle le tourne au contraire. La disposition de la lettre f n'a été adoptée que dans le but de fermer la bourse aux frères Dreifus. Mais, le genre d'affaires qui se fait à la bourse ne permet pas d'en exclure les personnes qui ont pu invoquer l'exception de jeu. Ce que peut exiger la société de la Bourse, c'est que celui qui veut fréquenter cet établissement jouisse de ses droits civils et politiques et d'une bonne réputation, qu'il soit solvable et respecte les prescriptions réglementaires de la bourse; elle peut même interdire à tous les boursiers d'invoquer jamais l'exception de jeu, sous peine d'exclusion immédiate. Toute mesure plus grave aurait un caractère de haine personnelle et d'arbitraire. De fait, c'est la seule bourse dont les statuts contiennent une pareille disposition, et, dernièrement, lors de l'enquête allemande sur les bourses, personne n'en a réclamé l'adoption. Suivant le droit zurichois, la peine des travaux forcés entraîne une privation des droits civiques pendant 10 ans au plus, la peine de la maison de correction les suspend durant 6 ans, celle de la prison pendant 3 ans; ce temps écoulé, le condamné rentre dans tous ses droits civils et politiques; en cas de délits graves, le retrait de fonctions ou d'emploi n'est également infligé que pour un temps limité; et, enfin, l'interdiction d'exercer une profession ou un métier déterminé pour un temps limité ou non, n'est que très rarement prononcée; il semble donc monstrueux d'exclure à jamais de la bourse un banquier qui jouit de tous ses droits, parce qu'il y a dix ans, alors qu'il n'était pas encore banquier, il a usé du droit d'invoquer l'article 512 du code des obligations. Une pareille exclusion constitue une violation évidente des articles 4 et 31 de la constitution fédérale.

L'on conteste à Louis Dreifus, l'un des associés de la maison Dreifus, sa bonne réputation, parce qu'il a cherché, en

invoquant l'article 512 du code des obligations, à se soustraire à des engagements régulièrement pris. En invoquant l'exception de jeu, Louis Dreifus a simplement fait usage du droit que lui confère la loi, et il ne pouvait par là perdre sa bonne réputation, alors surtout que les tribunaux acceptent le motif invoqué. Il résulte en outre des jugements rendus qu'on ne saurait reprocher à Louis Dreifus d'avoir exploité ou trompé son adversaire.

Pour prouver que Louis Dreifus n'a pas une bonne réputation, la société de la Bourse invoque aussi la part qu'il a eue à l'affaire Durrich. Durrich avait reçu de la Banque à Zurich une avance sur gage de 31,000 francs contre 6 obligations qui, comme on l'apprit plus tard, avaient été volées. Là-dessus, il vendit ces titres à Louis Dreifus, qui les déposa à la même banque et reçut la même avance sur gage. Lorsqu'on s'aperçut que les obligations provenaient d'un vol, la banque exigea de Dreifus des garanties, et, celui-ci refusant d'en fournir, elle porta plainte pour escroquerie ; mais Dreifus put prouver sa bonne foi ; en outre, il abandonna ces titres à la banque contre renonciation de celle-ci à sa créance contre lui ; comme la banque, d'ailleurs, n'avait qu'à les restituer à leur propriétaire légitime contre bonification de ce qu'elle les avait payés, elle n'a souffert aucune perte. Dans toute cette affaire, Louis Dreifus a été d'aussi bonne foi que la Banque à Zurich.

Le refus de l'admettre à la bourse étant donc parfaitement injustifié, il y a lieu, en application de l'article 224 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale du 22 mars 1893, de condamner la société de la Bourse, éventuellement le Conseil d'Etat du canton de Zurich, à payer une indemnité aux recourants.

## V.

Par office du 4 juillet 1898, le Conseil d'Etat du canton de Zurich a présenté sur le recours dont il s'agit les observations suivantes :

En ce qui concerne la plainte des recourants touchant le refus de leur délivrer la carte annuelle que leur concédait l'arrêté du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 1897, il faut remarquer que l'arrêté ne terminait pas l'affaire, puisqu'il y avait recours à l'Assemblée fédérale ; c'est seulement après que le gouvernement zurichois, qui avait retiré son recours, eût été informé par le Conseil fédéral le 19 janvier 1898 qu'il avait été pris acte de ce retrait, que l'affaire a pu être considérée comme

terminée. Mais entre temps, on avait, en exécution de l'arrêté du Conseil fédéral, modifié l'article 31 des statuts de la Bourse, lequel reçut, le 24 février 1894, la sanction du Conseil d'Etat. La base juridique de l'arrêté en question du Conseil fédéral était donc changée, et il n'était plus possible d'autoriser les recourants à fréquenter régulièrement la Bourse. Ils sont d'autant moins fondés à invoquer cet arrêté qu'il ne pouvait avoir définitivement force de loi avant la révision des statuts qu'il avait prescrite.

Quant à savoir si la disposition des statuts excluant les personnes qui en invoquant l'exception de jeu ont cherché à se soustraire à leurs engagements, est constitutionnelle ou non, ce ne sont point les ordonnances de bourse en vigueur sur d'autres places qui permettent de trancher cette question. A Francfort s/le Mein, d'ailleurs, il existe une disposition moins précise, il est vrai, mais non moins sévère, qui exclut de la Bourse « les personnes qui ne remplissent pas les obligations qu'ils ont contractées relativement à des affaires de bourse... »

L'article 31 des statuts de la Bourse n'est pas en contradiction avec le principe constitutionnel de la liberté de commerce et d'industrie, qui seul ici fait règle. Si l'accès de la bourse peut être refusé pour diverses raisons tenant à la nature particulière des opérations de bourse, c'est une de ces raisons justement qui se trouve formulée à la lettre *f* de l'article 31 : La bourse a un intérêt de premier ordre à ce que « les opérations sur la différence des cours, qui constituent précisément les opérations de bourse, soient rémunérées comme toute autre. » Celui qui ayant joué à la bourse invoque la disposition d'après laquelle les conventions de jeu ne donnent lieu à aucune action en justice, se range parmi ceux qui n'appartiennent point à la bourse ou montre qu'il est indigne d'en faire plus longtemps partie. Quelque morale que soit la protection accordée à certains par cette disposition, d'autres ne peuvent néanmoins l'invoquer sans nuire à leur réputation. Ceux donc qui sont exclus de la bourse pour ce motif ne peuvent se plaindre d'une violation de l'article 4 de la Constitution fédérale.

Il serait superflu de montrer que la prescription de la lettre *c* de l'article 31 concernant l'exclusion des personnes qui ne jouissent pas d'un bon renom, n'est nullement contraire à la constitution.

La question de savoir si ces motifs d'exclusion, parfaitement constitutionnels, sont applicables dans l'espèce, n'est

point du ressort des autorités fédérales, comme cela résulte de l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 février 1884 dans l'affaire de la société de la Bourse de Zurich (*Rec. off. des arrêts du Tribunal fédéral*, X. 18—), et de l'arrêté du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 1897. Il faut donc s'en tenir à la décision de l'autorité cantonale, savoir: que le fait d'avoir invoqué l'exception de jeu est un motif d'exclusion. D'autres faits d'ailleurs de date plus récente ont également nui à la réputation de L. Dreifus, notamment, d'avoir, dans un article de journal, jeté la suspicion sur toute une catégorie de membres de la Bourse, et aussi d'avoir été impliqué dans l'affaire Durrich.

Enfin, si l'article 224 de la loi fédérale du 23 mars 1893 était applicable à la procédure devant le Conseil fédéral, ce ne sont pas les recourants, mais le gouvernement zurichois qui serait fondé à réclamer une indemnité.

## B. Considérant en droit.

### I.

Les recourants se plaignent d'abord que l'arrêté du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 1897 n'ait pas été convenablement exécuté; il faut remarquer ce qui suit:

Par la disposition 2 de cet arrêté le gouvernement de Zurich a été invité à veiller à ce qu'il fût fait droit à la requête des frères Dreifus tendant à l'obtention d'une carte d'entrée à la Bourse, valable pour une année, et à ce que l'article 31, alinéa 2. des statuts de la société de la Bourse de Zurich fût modifié dans le sens des considérants. Cette disposition ne porte nullement que les recourants ne doivent être autorisés à fréquenter la bourse qu'après la révision des statuts et en conformité des statuts révisés; la disposition du Conseil fédéral ne prévoit pour la délivrance de cette carte ni condition ni délai. Elle est indépendante de la disposition qui exige une modification de l'article 31 des statuts. En revanche le 1<sup>er</sup> octobre 1897 le Conseil fédéral n'avait pas à examiner (et il ne l'a pas fait non plus) si par une nouvelle rédaction de l'article 31 des statuts il ne serait pas possible d'interdire aux frères Dreifus l'accès de la bourse.

Suivant l'article 45 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale du 22 mars 1893, le gouvernement du canton de Zurich était tenu d'exécuter l'arrêté du Conseil fédéral dès le jour où il acquerrait force de chose jugée, c'est-à-dire aussitôt après l'expiration du délai de 60 jours pour le recours à l'As-

semblée fédérale (voir article 196 de cette même loi). Ce délai étant écoulé quand le gouvernement zurichois présentait son recours à l'Assemblée fédérale, il devait se dire qu'étant tardif, ce recours ne pouvait plus empêcher l'exécution de l'arrêté en question. Depuis le 5 décembre 1897, il n'avait donc plus de raison juridique de refuser aux frères Dreifus la demande qu'ils lui avaient adressée le 20 octobre 1897 en vue d'obtenir une carte annuelle; aux termes donc de l'article 45, 2<sup>me</sup> alinéa, de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, les recourants auraient pu en décembre 1897 se plaindre au Conseil fédéral de la non-exécution de son arrêté du 1<sup>er</sup> octobre.

Mais après l'entrée en vigueur de l'article 31 révisé des statuts excluant, entre autres, de la bourse les personnes qui ont cherché à se dérober à leurs engagements en invoquant l'exception de jeu (lettre *f*) et celles qui ne jouissent pas d'une bonne réputation (lettre *c*), on a dû examiner la requête des frères Dreifus sur la base de ces nouvelles dispositions.

## II.

Les recourants prétendent que la disposition de la lettre *f* de l'article 31 des statuts est contraire à la constitution, mais ils font erreur.

La société de la Bourse a évidemment le droit d'écarter les personnes qui par leur manière d'agir déloyale nuisent au bon renom de cet établissement. Or, prendre des engagements, puis, pour s'y soustraire, invoquer l'exception de jeu est un procédé déloyal; car si l'on ne voulait pas tenir des engagements que la loi ne reconnaît pas, on ne devait pas les contracter. Du reste, en permettant d'invoquer l'exception de jeu, la loi n'entend nullement approuver dans tous les cas ceux qui ont recours à ce moyen; au point de vue de la loyauté des transactions, il doit être réprouvé quand on en use pour se dérober à des engagements régulièrement pris. A la bourse justement, où l'on est tenté de faire des opérations différentielles pures ne pouvant donner lieu à une action en justice, il faut veiller sévèrement à ce qu'il ne se traite pas d'affaires de ce genre ou à ce que les engagements pris soient loyalement tenus. Celui qui manque à cette règle pêche contre la probité. La disposition de la lettre *f* des statuts, dans sa teneur générale qui embrasse le présent aussi bien que le passé, peut sembler extraordinairement sévère; mais elle n'est ni arbitraire ni en contradiction avec l'article 31 de la constitution fédérale; car elle repose sur une juste appréciation des



conditions particulières des affaires de bourse. Les recourants eux-mêmes accordent qu'une disposition suivant laquelle le fait d'invoquer l'exception de jeu entraîne l'exclusion de la bourse, ne manque pas d'une certaine raison d'être. Mais si l'exclusion est licite, le refus de l'admission l'est aussi. Par conséquent, au point de vue du droit fédéral, la disposition de l'article 31, lettre *f*, des statuts de la société de la Bourse est inattaquable.

Comme d'ailleurs les recourants ne nient pas que cette disposition ne s'applique dans leur cas, leur recours doit être écarté et il n'y a pas lieu d'examiner s'il est possible également d'invoquer contre eux l'autre motif d'exclusion, qui n'est pas contesté au point de vue du droit fédéral, et qui vise les personnes ne jouissant pas d'une bonne réputation (lettre *c* de l'article 31 des statuts). Contrairement toutefois à ce que prétend le gouvernement du canton de Zurich, il faut rappeler qu'à cet égard aussi le Conseil fédéral est compétent pour connaître d'un recours, dans ce sens que les instances cantonales ne sauraient arbitrairement contester à quelqu'un sa bonne réputation (voir arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1898, affaire Wohrenberger).

### III.

Il n'y a pas lieu d'allouer une indemnité à aucune des parties sur la base de l'article 224 de l'organisation judiciaire fédérale du 22 mars 1893. Si les frères Dreifus croient avoir été lésés dans leurs intérêts par le refus illégal qu'on a fait, de décembre 1897 à février 1898, de leur délivrer une carte d'entrée à la bourse, il leur est tout loisible d'intenter une action par les voies ordinaires à l'auteur du préjudice qu'ils pourraient avoir souffert.

*arrête :*

Le recours est écarté comme non fondé.

Berne, le 27 juillet 1898.

Au nom du Conseil fédéral suisse,

*Le président de la Confédération :*

RUFFY.

*Le chancelier de la Confédération :*

RINGIER.

---

## Arrêté du Conseil fédéral

sur

le recours de F. Jelmoli, à Zurich, concernant  
une prétendue violation de la liberté de commerce  
et d'industrie.

(Du 19 août 1898).

### Le Conseil fédéral suisse,

vu le recours de F. Jelmoli, à Zurich, concernant une pré-  
tendue violation de la liberté de commerce et d'industrie ;  
sur le rapport de son Département de Justice et Police,

#### A. Considérant en fait.

##### I.

Au mois de février 1898, la société par actions pour la vente et l'expédition d'articles manufacturés ci-devant F. Jelmoli, à Zurich I, fit publier ce qui suit dans le Tagblatt de la ville de Zurich.

« Inventaire 1898 . . . Confection pour dames : 300 pièces pour printemps . . . anciens prix : de 15 à 40 francs ; prix actuels jusqu'à la fin du mois : de 2 à 10 francs pièce. »

Contrairement à la prescription du § 8, lettre *f*, de la loi concernant le colportage et le déballage, du 17 juin 1894, en ces termes :

**Arrêté du Conseil fédéral sur le deuxième recours des frères Dreifus, à Zurich, relatif à leur admission à la Bourse. (Du 27 juillet 1898).**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1898
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.08.1898
Date	
Data	
Seite	923-932
Page	
Pagina	
Ref. No	10 073 377

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.