

V. Kompetenz der Bundesbehörden.

Compétence des autorités fédérales.

Des Bundesrathes. — Du Conseil fédéral.

66. Arrêt du 28 Septembre 1878 dans la cause de l'Etat de Vaud et la Commune de Moudon.

Au printemps de l'année 1874, l'administration du département de la Seine dut faire séquestrer pour cause d'aliénation mentale la nommée Jeanne-Marie Schmidt, originaire de Moudon, Canton de Vaud.

L'ambassade de France à Berne s'étant adressée au Conseil fédéral afin qu'il prit des mesures pour le rapatriement de Jeanne Schmidt, cette autorité invite, par office du 30 Mars 1874, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud à faire le nécessaire à cet égard.

Le Conseil d'Etat de Vaud, ayant constaté que Jeanne Schmidt était bourgeoise de la commune de Moudon, transmet à celle-ci la demande du Conseil fédéral, sur quoi la dite commune, vu l'urgence, fit immédiatement procéder au rapatriement de la prédite Schmidt et à son internement à l'Asile des aliénés de Cery, où elle est décédée le 17 Décembre 1875.

La commune de Moudon, ayant appris que Jeanne Schmidt et sa famille étaient en même temps bourgeois de la commune bernoise de Zollikofen, s'adressa au Conseil d'Etat de Vaud aux fins d'en obtenir la preuve.

La Municipalité de Moudon reçut, sous date du 24 Mars 1875, les actes d'origine établissant que la famille Schmidt était bourgeoise de Zollikofen, et pria en conséquence le Conseil d'Etat vaudois de réclamer des autorités bernoises le remboursement de la moitié des frais d'entretien à Paris et de rapatriement de Jeanne Schmidt, par 343 fr. 20 cent., ainsi que de la moitié des frais d'entretien de la dite à l'Asile de Cery.

La commune de Zollikofen ayant refusé toute participation à ce remboursement, la Direction des secours publics du Canton de Berne, par office du 11 décembre 1875, offre pour toutes choses de contribuer pour moitié à l'entretien de Jeanne Schmidt à l'Asile de Cery à partir du 1^{er} Avril de dite année. Cette moitié fut en effet payée par l'Etat de Berne jusqu'au décès de la prénommée.

La commune de Moudon n'admettant pas ce point de vue, s'adressa par l'intermédiaire du Conseil d'Etat de Vaud au Conseil fédéral.

Par office du 13 Octobre 1876, le Conseil fédéral informe l'Etat de Vaud qu'il ne croit pas devoir intervenir en cette affaire, attendu qu'il estime être incompétent pour prendre une décision valable sur l'obligation de paiement du Canton de Berne ou de la commune de Zollikofen.

Par office du 1^{er} Septembre 1877, le Conseil d'Etat de Berne répond à une dernière réclamation du Gouvernement de Vaud qu'il ne peut entrer en matière sur la réclamation de la commune de Moudon.

Par lettre du 5 Septembre 1877, la Municipalité de Moudon expose à la Direction des secours publics du Canton de Berne que Louise fille de feu Jeanne Schmidt, bourgeoise de Zollikofen, a quitté son domicile dans le canton de Vaud en abandonnant son enfant naturel Jules Schmidt à l'assistance vaudoise ; la Municipalité invite dès lors l'autorité bernoise à prendre à sa charge la moitié de la pension de cet enfant, qui est de 10 fr. par mois.

Par office du 17 dit, la Direction des secours publics de Berne, se référant à sa réponse précédente concernant Jeanne Schmidt, déclare ne pouvoir s'engager à participer à la pension de l'enfant Jules Schmidt, et ce pour les mêmes raisons.

C'est à la suite de ces faits que l'Etat de Vaud et la commune de Moudon ont, sous date du 31 Octobre 1877 et aux termes de l'art. 57 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, déposé un recours de droit public concluant à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral, prononcer :

1^o Que l'Etat de Berne est tenu de rembourser à la com-

mune de Moudon la moitié des frais de rapatriement de Jeanne Schmidt, y compris les frais de traitement et de pension à Paris par 343 fr. 20 cent., plus la moitié des frais d'entretien de la dite Jeanne Schmidt à l'Asile de Cery dès le 9 Juillet 1874 au 1^{er} Avril 1875, soit 203 fr. 50 cent.

2^o Que l'Etat de Berne est tenu de contribuer pour une moitié aux frais d'entretien de Jules Schmidt dès le 1^{er} Août 1877.

Les recourants font valoir, à l'appui de ces conclusions, les considérations suivantes :

L'Etat de Vaud, soit la commune de Moudon, recourt au Tribunal fédéral contre le refus de l'Etat de Berne de participer aux frais de rapatriement de Jeanne Schmidt et aux frais d'entretien de son petit fils Jules. Il s'agit ici d'un différend de droit public entre deux Cantons et par conséquent la compétence du Tribunal fédéral résulte de l'art. 57 de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire.

Les Cantons ne sont point absolument souverains en matière d'assistance des pauvres : ils sont tenus, aux termes de l'art. 45, § 3, de la Constitution fédérale, d'entretenir leurs ressortissants indigents. Cet article reconnaît formellement ce devoir, puisqu'il permet le renvoi des Suisses établis qui tombent d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique. Dans le cas particulier les deux obligations de l'Etat comme tel et de la commune d'origine sont réunies dans la personne du même débiteur, l'Etat de Berne, lequel par la loi du 1^{er} juillet 1857 a assumé la responsabilité qui incombait à la commune d'origine en ce qui concerne les ressortissants domiciliés hors du Canton de Berne. L'Etat de Vaud et celui de Berne ont tous deux et au même degré l'obligation d'entretenir leurs ressortissants communs, quel que soit le lieu de leur domicile.

L'assistance est une question administrative de droit public, et non point une question de droit civil privé : aussi l'Etat de Vaud n'a-t-il point intenté à l'Etat de Berne un procès civil ; il a porté sa réclamation devant le Tribunal fédéral sous forme de recours de droit public. Or la récla-

mation en question est basée sur les dépenses que la commune de Moudon a été contrainte de faire seule en vue du transport et de l'internement à Cery de Jeanne Schmidt.

L'Etat de Berne, aux termes de sa propre législation est en outre tenu à l'assistance au même titre que la commune de Moudon. Lorsqu'un indigent ressortit à deux communes, soit à deux Cantons différents, chacun de ces Cantons ou de ces communes doit contribuer pour sa part et portion à l'assistance qui doit se faire en commun : dans un pareil cas le fait du domicile est sans importance. Le Canton de Berne a d'ailleurs reconnu lui-même le devoir qui lui incombe, par les lettres du Conseil d'Etat des 11 Décembre 1875 et 17 Février 1876, par lesquelles il déclare vouloir supporter la moitié des frais d'entretien de Jeanne Schmidt à Cery dès le 1^{er} Août 1875.

En ce qui concerne enfin les frais d'entretien de Jules Schmidt, il y a lieu de remarquer que sa mère a quitté son domicile sans qu'on sache ce qu'elle est devenue, et en abandonnant son enfant, qui n'a plus d'autres ressources que l'assistance publique. Donc aujourd'hui, même à teneur de la loi bernoise, Jules Schmidt doit rentrer dans la catégorie des assistés conformément aux art. 2 chiff. 1 et 6 chiff. 1 de la loi de 1857. Si ce fait n'était pas admis, la commune de Moudon aurait le droit de se refuser à toute assistance en faveur de Jules Schmidt, attendu qu'à teneur de la loi vaudoise du 18 Mai 1876 sur les attributions des autorités communales, les Municipalités ne sont tenues d'accorder des secours qu'aux personnes incapables par elles-mêmes ou par le moyen des personnes auxquelles la loi en impose l'obligation, de subvenir à leur entretien.

Dans sa réponse du 29 Janvier 1878 le Conseil d'Etat de Berne conclut au rejet du recours. Il invoque les moyens ci-après :

L'assistance des pauvres n'est pas une matière qui rentre dans le droit public de la Confédération. Les Cantons sont autonomes à cet égard, et leur souveraineté ne se trouve limitée que par les dispositions de la Constitution et de la

législation fédérales ayant trait à cet objet. Or il n'existe, en fait de semblables restrictions, que celles contenues : a) à l'art. 48 de la Constitution fédérale et dans la loi fédérale du 22 Juin 1875 concernant les frais d'entretien et de sépulture des ressortissants pauvres d'autres Cantons, par lesquelles certaines obligations sont imposées, en matière d'assistance, au Canton du domicile, et b) aux art. 44 et 45 de la Constitution susvisée, qui obligent les Cantons à recevoir en tout temps leurs ressortissants, même en cas d'indigence. Le Tribunal fédéral n'est donc pas compétent pour se nantir du recours. Le fût-il, le dit recours devrait en tous cas être écarté. En effet :

a) Aux termes de la loi bernoise sur les pauvres, le droit à l'assistance ne peut être poursuivi par voie d'action juridique : l'autorité administrative compétente a seule à apprécier si un secours doit ou non être accordé ;

b) En particulier l'Etat ne saurait en tous cas être juridiquement tenu à restituer des frais d'entretien payés à l'étranger pour ses ressortissants ;

c) Tout au plus l'Etat de Berne eût pu être obligé, à l'égal de l'Etat de Vaud, à recevoir un ressortissant indigent transporté de France sur son territoire, et à contribuer, avec Vaud, aux frais de rapatriement. Mais la commune de Moudon ayant payé ces frais sans s'entendre sur leur montant, ni avec l'Etat de Berne, ni avec la commune de Zollikofen, elle ne peut être admise à exercer, dans ces conditions, un droit de recours quelconque contre cette commune ou ce dernier Canton.

Le Canton de Berne n'est d'ailleurs pas le vrai défendeur ; l'art. 32 litt. a, chiffre 4 de la loi bernoise sur les pauvres impose bien au Canton l'assistance des indigents sur le territoire suisse, mais non point à l'étranger : c'est à la commune de Zollikofen seule qu'incomberait, cas échéant, cette obligation.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1° Il y a lieu de distinguer tout d'abord entre la demande de restitution des frais d'entretien de Jeanne Schmidt et de

son petit fils, et celle tendant au payement, par l'Etat de Berne, de sa part afférente aux frais de transport de l'aliénée Schmidt de France à l'Asile de Cery.

2° Sur la première conclusion, tendant au remboursement à la commune de Moudon, par l'Etat de Berne, de la moitié des frais d'entretien de Jeanne et Jules Schmidt :

La partie recourante déclare exclusivement s'appuyer sur la disposition de l'art. 57 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale qui met, en exécution de l'art. 113 de la Constitution fédérale, au nombre des attributions du Tribunal fédéral « la connaissance des différends entre Cantons, lorsque ces » différends sont du domaine du droit public. »

Pour se faire une idée juste de ce que le législateur a voulu comprendre sous l'appellation de « différends de droit public entre cantons, » il faut remonter aux origines de l'art. 113 susvisé.

Les Cantons sont, aux termes de l'art. 3 de la Constitution fédérale, souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par cette Constitution elle-même. Dans le but de mettre fin à des contestations qui pourraient troubler la paix et l'ordre publics dans la Confédération, l'art 14 de la même Constitution statue que « des différends venant à s'élever » entre Cantons... ils se soumettront à la décision qui sera » prise sur ces différends conformément aux prescriptions » fédérales. »

Cette restriction à la souveraineté cantonale était déjà contenue à l'art. 74 chiffre 16 de la Constitution de 1848, qui plaçait dans la compétence des deux Conseils « les différends entre Cantons qui touchent au droit public » et la même disposition fut adoptée par la Constitution de 1874, avec la seule différence qu'aux termes de l'art. 113 de cet acte, la connaissance de ces différends est mise au nombre des attributions du Tribunal fédéral.

Pour qu'un différend puisse faire l'objet d'un recours auprès de cette autorité, il faut donc qu'il soit du domaine du droit public, c'est-à-dire qu'il intéresse les droits de souveraineté d'un canton menacés d'empiétement par les

prétentions d'un autre canton, — par exemple en matière de rectification de frontières, d'application de traités intercantonaux, de conflits de compétence entre les autorités cantonales, etc., — et lorsqu'un Canton refuse, au préjudice d'un autre Canton de se soumettre à une disposition de la Constitution ou de la législation fédérales.

Dans l'espèce, le Tribunal fédéral ne se trouve point en présence d'un conflit entre Cantons, mais seulement vis-à-vis de conclusions prises par le canton de Vaud, au nom et comme représentant de la commune de Moudon.

Une représentation de ce genre ne serait admissible, — ainsi que le Tribunal fédéral l'a déjà décidé dans son arrêt du 12 Janvier 1878, en la cause Argovie contre Zurich, — que si les intérêts de droit public du Canton lui-même se trouvaient en jeu, ensuite d'un empiétement dans le domaine de sa souveraineté de la part du Canton de Berne. Or aucun conflit de cette nature n'existe en la cause et le Canton de Berne ne refuse point de se soumettre à une disposition de la Constitution ou de la législation fédérales sur la matière.

A ce premier point de vue, le litige ne se caractérise donc point comme un des différends entre Cantons prévus à l'article 57 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, et le Tribunal fédéral n'a pas à s'en nantir.

3° L'obligation du Canton d'origine d'assister ses ressortissants indigents n'est pas au nombre des matières juridiques attribuées à la compétence des autorités fédérales, et à l'égard desquelles les dites autorités sont en droit d'intervenir pour imposer aux cantons certaines prestations.

Le Conseil d'Etat de Vaud reconnaît lui-même que l'autonomie cantonale constitue la règle en matière d'assistance, et qu'il ne peut être dérogé à cette règle que par des dispositions de la Constitution ou de la législation fédérale.

Le recourant prétend, il est vrai, que l'art. 45 al. 3 de la Constitution limite cette souveraineté en ce sens qu'il astreint les Cantons à entretenir leurs pauvres ressortissants. Cette assertion n'est toutefois pas exacte. Le texte précité, loin d'introduire une semblable obligation, se borne à reconnaître

le droit des Cantons de retirer l'établissement aux individus, originaires d'un autre Canton, qui tombent d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique, mais seulement lorsque leur commune, soit leur Canton d'origine, refuse une assistance suffisante après avoir été invitée officiellement à l'accorder. Cette disposition, destinée évidemment à apporter une salutaire restriction au droit d'expulsion illimité des indigents de la part du Canton du domicile, n'oblige aucunement le Canton d'origine à l'assistance de ses ressortissants.

La seule autre disposition de la Constitution fédérale qui soit relative à l'assistance est celle de l'art. 48, portant qu'une loi fédérale statuera les dispositions nécessaires pour régler ce qui concerne les frais de maladie et de sépulture des ressortissants pauvres d'un Canton tombés malades ou décédés dans un autre canton. Cet article n'astreint le Canton d'origine à aucune assistance, mais se borne à réserver à la législation fédérale de statuer qui, du Canton de domicile ou du Canton d'origine, aura à supporter les frais en question. La loi du 22 Juin 1875, promulguée en exécution du dit article, ne prescrit pas davantage l'obligation des Cantons d'origine à l'assistance, mais statue au contraire que le Canton de domicile a à pourvoir, à ses frais, « à ce que les secours nécessaires et un traitement médical soient donnés aux ressortissants nécessiteux d'autres Cantons qui tombent malades et dont le retour dans leur Canton d'origine ne peut s'effectuer sans préjudice pour leur santé ou pour la santé de tierces personnes, et qu'en cas de mort ils seront ensevelis décentement. » Les art. 1 et 3 de la dite loi ajoutent que « les caisses ou établissements publics du Canton d'origine n'ont pas à rembourser les frais occasionnés par les prescriptions de l'art. 1^{er} ci-dessus ; » que « ces frais ne peuvent être réclamés que dans le cas où l'indigent lui-même ou d'autres personnes qui seraient civilement tenues à les payer sont en état de les rembourser, » et enfin que « dans le cas où conformément à l'art. 2 il y a obligation de remboursement, les autorités du Canton d'origine doivent

» prêter leur concours pour que les sommes réclamées équitablement soient payées. »

La Constitution et la législation fédérales ne contenant aucune autre disposition relative à l'assistance, il est donc impossible d'admettre que des prescriptions fédérales aient imposé aux Cantons d'origine l'obligation d'assister leurs ressortissants.

4° On se trouve certainement ici en présence d'un cas de double naturalité cantonale et il ressort des circonstances dans lesquelles a eu lieu l'internement de Jeanne Schmidt à l'Asile de Cery qu'il s'agit dans l'espèce de la restitution de frais indispensables. Or comme il est manifeste, d'après ce qui précède, que la question de cette restitution n'appartient pas au domaine du droit public, mais rentre dans la sphère du droit civil, on doit abandonner à la commune de Moudon le soin de faire valoir contre qui de droit, et devant les Tribunaux compétents, les prétentions qu'elle déduit de l'existence d'une obligation commune.

Il n'y a donc pas lieu d'entrer en matière sur les conclusions du recours, en tant qu'elles ont trait aux frais d'entretien de Jeanne et de Jules Schmidt.

5° Sur la seconde conclusion tendant au paiement de la moitié des frais de rapatriement de Jeanne Schmidt : l'art. 5 du traité sur l'établissement des Suisses en France et des Français en Suisse du 30 Juin 1864, statue que les ressortissants de l'un des deux Etats établis dans l'autre et qui seraient dans le cas d'être renvoyés dans leur pays, seront reçus en tout temps eux et leurs familles, dans les pays dont ils sont originaires et où ils auront conservé leurs droits conformément aux lois.

La question de la répartition entre les deux Cantons de Vaud et de Berne, dont Jeanne Schmidt était bourgeoise, des frais occasionnés par son rapatriement conformément au vœu du traité précité, apparaît comme une contestation ayant trait, soit à la police internationale, soit aux dispositions de traités avec l'étranger concernant l'établissement (loi sur l'organisation judiciaire art. 59 chiffre 10) et relève à l'un

comme à l'autre de ces points de vue, de la compétence soit du Conseil fédéral, soit de l'Assemblée fédérale.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral

prononce :

1° Il n'est pas entré en matière, pour cause d'incompétence, sur les conclusions de l'Etat de Vaud tendant à la restitution par l'Etat de Berne à la commune de Moudon de la moitié des frais d'entretien de Jeanne Schmidt à Cery dès le 9 Juillet 1874 au 1^{er} Avril 1875, et de Jules Schmidt dès le 1^{er} Août 1877.

2° Les conclusions de l'Etat de Vaud tendant à la restitution par l'Etat de Berne à la commune de Moudon de la moitié des frais de rapatriement de Jeanne Schmidt en 1874, sont renvoyées au Conseil fédéral.

