

II. NIEDERLASSUNGSFREIHEIT

LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT

38. Arrêt du 1^{er} décembre 1939

dans la cause **Clerc** contre **Conseil d'Etat du Canton de Genève**.

Retrait de l'établissement à celui qui tombe de manière permanente à la charge de la bienfaisance publique, art. 45, al. 3 CF.

Notion de l'assistance « publique » fournie pour cause d'indigence de l'assisté (consid. 2).

Notion de l'assistance « permanente » (consid. 3).

Entzug der Niederlassung wegen dauernder Inanspruchnahme der öffentlichen Wohltätigkeit (Art. 45 Abs. 3 BV).

Begriff der öffentlichen Wohltätigkeit als einer wegen Armut gewährten Hilfe (Erw. 2) und der dauernden Unterstützungsbedürftigkeit (Erw. 3).

Revoca del domicilio a colui che cade in modo permanente a carico della pubblica beneficenza (art. 45 cp. 3 CF).

Concetto della « pubblica » assistenza accordata a motivo di indigenza (consid. 2).

Concetto dell'assistenza « permanente » (consid. 3).

A. — Le manoeuvre P. E. Clerc, originaire de Corpataux (Canton de Fribourg), est depuis de longues années établi à Genève avec sa famille, composée actuellement de sa femme et de cinq enfants nés en 1931, 1932, 1933, 1936 et 1937.

Déjà le 28 février 1933, le Conseil d'Etat du Canton de Genève prit un arrêté qui retirait à Clerc son permis d'établissement parce qu'il tombait de manière permanente à la charge de l'assistance publique. Cet arrêté fut rapporté le 21 octobre 1933, sous réserve de reprendre la mesure en cas de faits nouveaux.

Le 10 août 1938, le Conseil d'Etat genevois avisa le Conseil d'Etat du Canton de Fribourg qu'en cas de refus d'une assistance suffisante et immédiate de la famille Clerc par sa commune ou son canton d'origine il retirerait l'établissement au recourant et le renverrait avec sa famille dans le Canton de Fribourg.

Entre temps, le 13 juin 1938, le Bureau central de bienfaisance de Genève avait déclaré que ses secours à la famille Clerc s'étaient élevés à 1882 fr. 60 pour les années 1929 à 1938. Après le 13 juin, le Bureau a encore versé 72 fr. jusqu'en octobre 1938.

Le 10 juin 1938, le Service social de la Ville de Genève avait attesté les versements suivants :

a) aide aux familles nombreuses	1170 fr.
(jusqu'au 26 août 1939, ce chiffre est monté à 1740 fr.)	
b) allocations d'hiver	155 fr.
c) bons de gaz et d'électricité	630 fr. 65
(720 fr. au 26 août 1939)	
d) bons de combustible	88 fr. 50
(95 fr. au 26 août 1939).	

Clerc devait en juin 1938 à l'assistance publique médicale 1223 fr. 90 pour les années 1929 à 1937.

A la suite de la demande du 10 août 1938, la Commune de Corpataux consentit à verser un secours mensuel de 50 fr. De fait, elle envoya cette somme pendant quelques mois au Bureau central de bienfaisance de Genève, qui l'utilisa pour du loyer et des provisions. Le 17 avril 1939, le Conseil communal de Corpataux fit savoir au Bureau central qu'il refusait d'envoyer plus longtemps le subside et demandait le rapatriement de la famille Clerc. Le 20 avril, le Département fribourgeois de l'intérieur informa de cette décision (du 12 mars 1939) le Département genevois de justice et police. Le 3 mai, ce Département répondit qu'il lui adressait pour la Commune de Corpataux le compte du Bureau de bienfaisance arrêté à fin avril et lui indiquerait la date du rapatriement : ce compte, du 16 mai, réclame à la Commune 178 fr. pour pension des enfants Clerc à la « pouponnière » en février, mars et avril 1939.

Le 23 juin 1939, le Conseil d'Etat genevois retira l'établissement à Clerc et décida de le renvoyer avec sa famille

dans sa commune d'origine parce qu'ils tombaient de manière permanente à la charge de la bienfaisance publique et étaient dans l'indigence (art. 45 al. 3 CF).

Le Département fribourgeois de l'intérieur accusa réception de la décision le 8 juillet, en déclarant que la Commune de Corpataux l'acceptait et demandait la date du rapatriement ; quant à l'avance de 175 fr., la Commune refusait de la rembourser, attendu qu'elle était postérieure à la demande de rapatriement formée par Corpataux en février (?) 1939 déjà.

B. — Le recours de droit public de P. E. Clerc tend à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat genevois du 23 juin 1939 pour cause de violation des art. 45 et 4 CF.

Le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours. Il constate que la Ville de Genève a déboursé pour la famille Clerc 2829 fr. 80, soit près de 35 fr. par mois. Il relève qu'outre les secours mentionnés sous lettre A, la ville a dû verser 129 fr. 80 de cotisation dues par les parents Clerc pour leurs enfants (art. 10 de la loi genevoise du 22 octobre 1924 sur les assurances scolaires obligatoires en cas de maladie), car ce versement incombe à la commune du domicile des parents indigents.

Considérant en droit :

1. — En vertu de l'art. 45 al. 3 CF, l'établissement peut être retiré à ceux qui tombent de manière durable à la charge de la bienfaisance publique et auxquels leur commune ou leur canton d'origine refuse une assistance suffisante, après avoir été invités officiellement à l'accorder. Cette dernière condition est réalisée en l'espèce. Invitée à fournir des secours au recourant, la Commune de Corpataux a versé un subside mensuel pendant un certain temps, puis s'y est refusée. Le Canton de Fribourg n'a pas accordé d'assistance. Ces faits sont incontestés. La discussion porte seulement sur la seconde condition, celle de l'assistance publique et permanente.

2. — a) Le recourant reconnaît avoir reçu, outre les

secours mentionnés sous lettre A de l'exposé des faits (ville de Genève, assistance publique médicale, bureau central de bienfaisance), des prestations de la colonie de vacances « Vivre » à Anières (canton de Genève) et de la crèche de Carouge (Preventorium de La Chapelle sur Carouge) où ses enfants ont séjourné en majeure partie gratuitement. Le Conseil d'Etat ajoute encore l'aide de l'Oeuvre catholique et du Centre antituberculeux. Mais toutes ces institutions sont des œuvres privées de secours. Leur action n'entre pas en ligne de compte pour l'application de l'art. 45 al. 3 CF. Le Conseil d'Etat invoque à la vérité l'arrêt du Tribunal fédéral dans l'affaire Totti (RO 23 I 11) qui n'exclut pas la possibilité de prendre en considération, outre l'assistance publique fournie, celle de la bienfaisance privée pour établir qu'une personne ne peut se passer de secours permanents. Mais cette manière de voir est inconciliable avec le texte précis de l'art. 45. La Constitution n'autorise le retrait de l'établissement que si l'expulsé est déjà tombé ou est sur le point de tomber de manière durable à la charge de la bienfaisance *publique*, c'est-à-dire des caisses ou d'autres institutions publiques d'assistance des pauvres (BURCKHARDT, Commentaire, p. 402, lettre b ; BLOCH, Niederlassungsrecht der Schweizer nach internem Bundesrecht, Zeitschrift f. schw. Recht 45 (1904) p. 394). Dans l'affaire Totti, la question n'exigeait d'ailleurs pas de solution, en sorte qu'il n'y a pas lieu d'attribuer une très grande portée à cette remarque faite en passant (la famille Totti n'avait encore bénéficié ni de l'assistance publique ni de la bienfaisance privée). Dans le cas Süß (RO 21 p. 935), il avait en revanche fallu résoudre la question. Et le Tribunal fédéral a alors refusé en principe de voir dans les secours d'une association privée de bienfaisance un fait venant à l'appui du motif d'expulsion tiré de l'assistance publique. Cette jurisprudence a été consacrée par des arrêts plus récents, en particulier par l'arrêt du 8 avril 1938 dans l'affaire Righini. A cette occasion le Tribunal fédéral s'est

demandé si l'assistance fournie de ses fonds par le Bureau central genevois de bienfaisance jouait un rôle dans le cadre de l'art. 45 CF ; et il n'a résolu la question affirmativement qu'en raison de la part importante de l'Etat dans l'organisation, l'administration, le fonctionnement et le contrôle de cette institution, à laquelle il accorde une subvention annuelle de 50.000 fr. et dont il se sert pour ses fins propres au point que les secours du Bureau sont assimilables à ceux de l'assistance publique. Ces conditions ne sont pas réalisées pour les œuvres de bienfaisance indiquées plus haut.

b) On ne peut pas non plus tenir compte des dettes contractées par la famille Clerc, selon rapports de police, pour des fournitures de denrées à crédit. Contrairement à l'opinion du Conseil d'Etat, on ne saurait assimiler ce fait à la mendicité habituelle que le Tribunal fédéral a mise sur le même pied que le recours à l'assistance publique parce qu'elle constitue un appel à la charité de tous (arrêt du 18 octobre 1935 dans l'affaire Huber, non publié).

c) L'assistance publique médicale est en revanche une institution publique dont les prestations entrent en considération aux termes de l'art. 45 CF (arrêt Righini, consid. 3). Le recourant en a bénéficié de 1929 à 1937. Il n'est pas établi, ni même allégué que cette assistance ait aussi été fournie en 1938 et 1939. Le Conseil d'Etat déclare qu'il n'a pas fondé son arrêté d'expulsion sur la dette contractée envers l'assistance médicale. On peut donc se dispenser d'examiner si, au cas où elle se serait répétée en 1938 et 1939, cette assistance aurait pu, en raison de sa fréquence, contribuer à montrer que le recourant ne saurait se passer des secours de la bienfaisance publique.

d) Quant à l'aide accordée par la Ville de Genève (voir faits lettres A et B), le recourant voudrait, mais à tort, qu'il n'en fût pas tenu compte parce qu'il s'agit d'une œuvre d'assistance municipale, non de l'Etat qui a fait prendre la mesure d'expulsion par son organe, le Conseil

d'Etat. Le retrait, en vertu de la disposition constitutionnelle appliquée, est justifié lorsque l'expulsé tombe à la charge d'œuvres d'assistance publique quelles qu'elles soient, instituées dans le canton d'établissement. On ne saurait refuser — au moins sur la base de l'art. 45 CF — au gouvernement cantonal le droit de s'opposer à ce que les communes du canton soient ainsi mises à contribution. Cette intervention se justifie dans l'intérêt des finances publiques, même si les communes ne la sollicitent pas.

En revanche, les secours dont il s'agit n'ont pas le caractère d'aide fournie pour cause d'indigence de l'assisté, comme le présuppose l'art. 45 al. 3. Il faut, pour qu'on ait affaire à une telle prestation, que, dans le cas particulier, l'assistance trouve sa raison dans l'incapacité personnelle du bénéficiaire à subvenir lui-même à ses besoins. Or, en l'espèce, il s'agit d'œuvres de prévoyance sociale, d'actions générales de la communauté en faveur de classes aux ressources modestes, afin d'empêcher l'indigence et ses suites. Bénéficiaire de ces allocations en argent ou de ces prestations en nature est aussi peu tomber à la charge de l'assistance publique que de toucher les subventions de chômage ou de crise (RO 64 I 239, arrêt Chapuis).

Il en est ainsi des « allocations pour familles nombreuses ». Elles sont versées en exécution de l'arrêté municipal du 29 décembre 1931 modifié en novembre 1932, et cela à toutes les familles genevoises ou confédérées établies sur le territoire de la ville qui ont un certain nombre d'enfants et dont les ressources ne dépassent pas un certain chiffre. Il n'est pas requis que la famille soit déjà assistée par des institutions publiques.

Il en est de même pour les « allocations d'hiver » que le recourant n'a du reste pas touchées au delà de 1936.

Les bons de gaz, d'électricité, de combustible doivent aussi être rangés dans la catégorie des secours de prévoyance sociale. Ils sont délivrés indistinctement à tous les Genevois et Confédérés qui se trouvent, quant à leur revenu,

dans la situation déterminée par des règles générales, du 18 février 1936, émanant de la Réunion des Conseils administratifs de l'agglomération urbaine. Il n'est pas exigé que le bénéficiaire soit par ailleurs à la charge de l'assistance publique. Il suffit qu'il soit, par suite de chômage, porteur de la carte de l'Office cantonal de placement, timbrée pour le mois correspondant.

Le Conseil d'Etat reconnaît au surplus qu'il n'y a pas eu de rapatriements opérés pour la seule raison que les expulsés auraient touché les secours susindiqués de la ville. En conséquence, même si ces secours pouvaient être pris en considération au regard de l'art. 45, l'art. 4 CF s'opposerait à ce que le retrait de l'établissement fût fondé sur ce genre d'aide à l'égard des recourants, tant que l'Etat n'agirait pas de même envers tous les Confédérés qui se trouveraient dans cette situation.

Quant à la « Caisse cantonale d'assurance scolaire en cas de maladie », la commune du domicile des écoliers doit y verser à la fin de chaque semestre les cotisations arriérées, sans égard aux facultés financières des cotisants, contre lesquels elle peut ensuite se retourner. Les versements en question ne prouvent donc pas nécessairement que les parents ne peuvent se passer de secours permanents. Il est possible que le non-paiement des primes soit dû à la négligence ou à la mauvaise volonté.

3. — Les sommes versées par le Bureau central de bienfaisance constituent en revanche de l'assistance publique (arrêt Righini et consid. 2^a ci-dessus), en tant que le Bureau a puisé dans ses propres fonds et n'a pas servi de simple intermédiaire à des œuvres dont l'aide ne joue pas de rôle selon l'art. 45 CF. Cette dernière hypothèse est réalisée en ce qui concerne les 175 fr. versés par la commune d'origine en 1932, 1937 et pendant le premier semestre 1938 et les 820 fr. d'allocations pour familles nombreuses que le Service social de la Ville a remis au Bureau central afin de payer du loyer. Pour le surplus, soit 1882 fr. 60 accordés pour 1929 à 1938,

rien ne s'oppose à ce qu'il en soit tenu compte aux termes de l'art. 45 CF, car le recourant n'a fourni aucune preuve de son allégation qu'il s'agirait de secours de tiers. Il n'y a donc pas de motif de mettre en doute l'affirmation du Conseil d'Etat que le Bureau a assisté de ses propres ressources le recourant dans la mesure indiquée par la note produite. Le recourant ne conteste pas avoir dû s'adresser au Bureau central pendant lesdites années et il n'a pas demandé à ce bureau de spécification au sujet des divers articles faisant au total 1882 fr. 60. Il ne saurait donc se plaindre d'un refus à cet égard, ni opposer l'absence de spécification à la valeur probante de la note produite par le Bureau central.

Si, invitée le 10 août 1938 à secourir son bourgeois, la Commune de Corpataux s'y était refusée d'emblée, le rapatriement de la famille Clerc eût été à coup sûr justifié. Car l'aide continue du Bureau central de bienfaisance depuis 1929 aurait suffi au regard de l'art. 45 CF, alors même que l'assistance ne représentait qu'une moyenne de 15 fr. par mois. La situation de droit ne s'est pas modifiée du fait que Corpataux a tout d'abord consenti à servir une pension à Clerc pour la refuser ensuite et demander le rapatriement. On peut même faire abstraction des 175 fr. avancés par le Bureau central en comptant sur le maintien de l'aide communale. Le retrait de l'établissement en vertu de l'art. 45 al. 3 pour cause d'indigence ne suppose pas nécessairement que l'expulsé ait déjà été à la charge de l'assistance publique dans le canton d'établissement et qu'il le soit encore au moment du rapatriement. Cette mesure peut aussi se justifier lorsqu'il résulte de façon certaine des circonstances particulières que la personne en question tomberait d'une manière durable à la charge du canton d'établissement si on ne la renvoyait (RO 56 I 14 et les arrêts cités). Il n'est alors pas nécessaire d'attendre que ce fait se soit produit. De telles circonstances existent assurément lorsqu'une famille a déjà dû recourir continuellement à la bienfaisance publique du

canton d'établissement et que la commune d'origine, amenée par ce motif à fournir des secours, s'y refuse dans la suite. Pour qu'on doive en ce cas admettre que l'ancien assisté ne retombera pas à la charge du canton de domicile, il faut avoir la preuve que sa situation pécuniaire s'est améliorée au point qu'il pourra se passer de ces secours. Or pareille modification n'est pas établie pour le recourant. Celui-ci se borne à faire valoir qu'il n'a pas été constamment chômeur, mais a travaillé du 29 mai au 10 juin 1939, qu'il « a la conviction que sa situation ira en s'améliorant et que, par conséquent, il n'aura pas à souffrir de la décision de sa commune d'origine ».

Le recourant semble, à la vérité, n'avoir pas reçu d'assistance publique depuis que la décision attaquée a été rendue, du moins pas du Bureau central de bienfaisance, auquel il a de nouveau demandé des secours le 26 mai 1939. Mais ce fait n'est pas décisif. Ce qui importe, c'est l'état de choses existant au moment où le retrait d'établissement a été statué. Si la mesure se justifiait alors, le recourant ne peut tirer parti de la suspension provisoire des effets de l'arrêté, décidée par le Tribunal fédéral avec l'accord du Conseil d'Etat (art. 185 OJ), pour invalider les motifs de son expulsion. Sa situation est semblable à celle d'un rapatrié qui, pour retrouver son ancien établissement, devrait justifier de ressources suffisantes pour pouvoir subvenir dorénavant aux besoins de sa famille sans tomber de façon durable à la charge de l'assistance publique (RO 60 I p. 94; arrêt du 30 septembre 1938 dans l'affaire Borer-Schaub c. Bâle-Ville). Le recourant garde le droit de demander au Canton de Genève de lui accorder l'établissement s'il réussit à fournir la preuve requise.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral

rejette le recours.

III. DOPPELBESTEUERUNG

DOUBLE IMPOSITION

39. Urteil vom 1. Dezember 1939 i. S. Zwinggi gegen Luzern.

Wenn ein unselbständig erwerbendes Familienhaupt zusammen mit den übrigen Gliedern der Familie den Wohnsitz in der Weise wechselt, dass zuerst das Haupt der Familie und nachher die übrigen umziehen oder umgekehrt, so ist das Steuerdomizil für den Erwerb, das bewegliche Vermögen und dessen Ertrag in der Übergangszeit zwischen den beiden Umzügen in der Regel da, wo oder von wo aus das Familienhaupt während dieser Zeit seine ganze wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, und zwar auch dann, wenn aus Gründen der Kostenersparnis das Familienhaupt an den freien Tagen die Familie und nicht diese jenes besucht.

Lorsqu'un employé, qui transporte son domicile d'un canton dans un autre, transfère tout d'abord sa propre résidence et seulement plus tard celle des autres membres de sa famille ou inversement, son domicile fiscal, en ce qui concerne le produit de son travail, ses meubles et leur revenu, est, pour la période qui sépare les deux transferts, au lieu où (d'où) il exerce toute son activité économique pendant ce temps; il en est ainsi alors même que, pour des raisons d'économie, c'est le chef de la famille qui se déplace pour aller passer ses jours de congé auprès des siens et non pas l'inverse.

Se un impiegato, che cambia domicilio da un cantone in un altro, trasferisce dapprima la sua residenza e soltanto più tardi quella dei membri della sua famiglia o inversamente, il suo domicilio fiscale, in quanto concerne il prodotto del suo lavoro, la sua sostanza mobiliare e il relativo reddito, si trova, nel periodo compreso tra i due trasferimenti, nel luogo ove o donde egli esercita tutta la sua attività economica durante questo tempo; lo stesso vale anche se, per ragioni di economia, è il capo di famiglia che si reca a trascorrere i giorni di congedo presso la sua famiglia e non è questa che si reca da lui.

A. — Der Rekurrent ist als Zugführer bei den SBB angestellt. Als solcher hatte er bis zum 1. Oktober 1938 sein Dienstdomizil in Erstfeld. Bis Ende März 1938 hielt sich auch seine Familie, bestehend aus der Ehefrau und einem Knaben, bei ihm in Erstfeld auf. Da ihm auf den 1. April 1938 die Wohnung in Erstfeld gekündigt wurde und er eine baldige Versetzung nach Luzern erhoffte,