

48. Arrêt du 21 mars 1877, dans la cause de
l'Hospice d'aliénés de Préfargier contre l'Etat de Neuchâtel.

Par acte du 12 Août 1848, Auguste-Frédéric de Meuron, citoyen neuchâtelois, créa et dota l'établissement d'aliénés de Préfargier.

L'acte de fondation de cet hospice, sanctionné par le Grand Conseil du canton de Neuchâtel, dans sa séance du 18 Août 1848, est de la teneur suivante :

I

« L'établissement de Préfargier est uniquement consacré au traitement des maladies mentales.

» On n'y admettra que des aliénés dont la maladie présentera des chances de guérison et les aliénés dangereux. Toutefois les aliénés incurables qui ne réclament que l'entretien et les soins qu'ils peuvent recevoir dans leurs familles, pourront y être admis par décision spéciale du comité, et dans le cas seulement, où le nombre des maladies curables le permettrait.

II

» Quoique affecté à un but de bienfaisance publique, l'établissement de Préfargier constitue et constituera à perpétuité une propriété particulière entièrement indépendante et séparée du domaine de l'Etat et du domaine communal.

» Il sera administré par une commission dont la composition est indiquée art. 3.

» Cette commission nommera tous les employés ; surveillera exclusivement les intérêts matériels et moraux de l'établissement et en fixera et en modifiera à son gré tous les règlements intérieurs, ainsi que le prix de la pension des malades et le traitement des employés, en observant d'ailleurs strictement toutes les lois et les arrêts promulgués ou qui seraient promulgués par la suite relativement à la séquestration des aliénés, et en donnant aux autorités compétentes

» tous les renseignements qui pourraient lui être demandés à ce sujet.

» La commission ne pourra dans aucun cas être contrainte de recevoir des malades et elle sera toujours libre de renvoyer ceux qu'elle aura admis dès qu'elle le jugera convenable.

III

» La commission de surveillance sera composée de neuf membres y compris le président.

» Deux membres de la famille Meuron, dont un sera pris dans les descendants de feu Pierre-Etienne, grand-père du fondateur, et un autre, à choix mais indistinctement, dans les descendants de feu Abram-Henri Meuron-Wolf ou de Maximilien Meuron, aujourd'hui vivant, et un membre du Gouvernement ou son représentant direct dans le district en seront les membres nés ; les six autres membres seront des Neuchâtelois connus par leur moralité, leur désintéressement et leur zèle pour le bien public.

» Le fondateur de Préfargier se réserve la présidence de cette commission et la nomination de ses huit membres ainsi que leur remplacement en cas de vacance ; mais après sa mort, la commission se renouvellera elle-même perpétuellement en pourvoyant à la majorité des suffrages au remplacement soit du président soit des huit assesseurs.

» La commission nommera un comité de deux de ses membres et du directeur-médecin de l'établissement pour la direction et la tractation des affaires courantes et journalières.

» Le fondateur de Préfargier en priant le Gouvernement et la représentation cantonale de sanctionner l'acte ci-dessus, sollicite en outre la prononciation suivante :

» 1° L'établissement de Préfargier, ses biens meubles et immeubles sont exemptés à perpétuité de tout impôt, redevances et charges communales.

» 2° L'établissement de Préfargier et ses dépendances ne pourront jamais être soumis à des logements militaires.

» 3° Le directeur, l'économe, les surveillants et infirmiers,

- » généralement tous les individus employés d'une manière
- » permanente dans l'établissement seront dispensés de tout
- » service et charges militaires quelconques aussi longtemps
- » qu'ils sont au service de l'établissement.

» Neuchâtel, le 12 août 1848.

» A. FRÉD. MEURON.

- » Le présent acte de fondation de l'établissement de Préfargier a été sanctionné par le Grand Conseil du canton de
- » Neuchâtel dans sa séance 18 Août 1848.

» Neuchâtel, le 18 août 1848.

» *Le président du Grand Conseil,*

» GRANDPIERRE.

» *Les secrétaires,*

» PAUL MORTHER.

» GONZALVE PETITPIERRE. »

Le même jour, 18 Août 1848, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil accordèrent aussi leur sanction au règlement général de l'établissement de Préfargier, mais avec la réserve d'usage en matière de règlements de police, « pour être maintenu et observé tant et aussi longtemps qu'il n'y sera pas vu d'inconvénients. »

Depuis la mort de son fondateur, survenue le 1^{er} avril 1852, l'établissement de Préfargier a continué à être administré conformément aux statuts qui précèdent, et n'a cessé de prospérer sous l'administration de sa commission et la direction médicale de spécialistes distingués.

La commission de l'établissement a dû faire usage à plusieurs reprises, ensuite de décès ou de démissions de ses membres, du droit que l'art. 3 des statuts lui donne de pourvoir à leur remplacement.

Le 16 février 1876, le Grand Conseil de Neuchâtel a adopté une loi sur les fondations, promulguée le 3 mars suivant, pour être exécutoire dès le 1^{er} avril de la même année. Cette loi contient, entre autres, les dispositions suivantes :

» ARTICLE PREMIER. Sont considérées comme fondations toutes les institutions et associations qui ne poursuivent pas un bénéfice pécuniaire, à l'égal des sociétés civiles et commerciales, ou qui dépassant par leur objet la durée d'existence normale de celles-ci, ont un caractère permanent d'utilité publique, sans que leur administration particulière se compose d'un des corps administratifs reconnus par la Constitution ou établis par la loi.

» ART. 2. Toute fondation est tenue de rédiger en la forme authentique ses statuts indiquant son but, ses moyens financiers, sa durée et le mode de son administration. Les statuts devront être soumis au Conseil d'Etat, qui examinera s'ils n'ont rien de contraire aux lois. La fondation n'aura d'existence légale qu'après l'homologation de ses statuts par le Conseil d'Etat.

» ART. 3. Un extrait des statuts sera déposé au greffe du Tribunal du district où la fondation a établi son siège et transcrit dans le registre des sociétés. Il sera rendu public par la *Feuille officielle*. Les noms des administrateurs et directeurs des fondations doivent être inscrits au greffe sur un registre spécial.

» ART. 4. Les fondations définies à l'article premier sont placées sous la surveillance de l'Etat.

» Les autorisations ne peuvent être données à perpétuité. Le temps de leur durée sera toujours indiqué.

» Si, avant le terme fixé pour son existence, une fondation venait à s'écarter de ses statuts ou de l'objet de son institution, l'autorisation pourra lui être retirée par le Grand Conseil sur le rapport du Conseil d'Etat.

» ART. 5. Aucune administration de fondation ne peut être nommée pour un terme excédant six ans. Les administrateurs sont toujours rééligibles. Les administrations ne pourront se renouveler par elles-mêmes ; elles devront être nommées ou par les fondateurs et leurs descendants, ou par des ayants-droits à la fondation, ou par le Conseil d'Etat. Ces divers modes de nomination pourront être employés ensemble ou séparément.

» ART. 6. Les capitaux appartenant à des fondations seront toujours gérés sous la surveillance du Conseil d'Etat.

» ART. 16. L'existence comme fondation de l'hospice d'aliénée de Préfargier est reconnue. Le Conseil d'Etat nommera un membre de la Commission de surveillance.

» ART. 17. Le Conseil d'Etat est autorisé à reconnaître les fondations existantes en régularisant leur position selon les principes adoptés dans la présente loi. Les arrêtés y relatifs devront être soumis à la ratification du Grand Conseil.

» ART. 18. En cas de dissolution d'une fondation, ses biens recevront la destination prévue par l'acte de fondation et les statuts. Si l'acte de fondation ne précise rien à cet égard, le Grand Conseil devra affecter ces biens à une œuvre d'utilité publique analogue au but de fondation. »

C'est contre diverses dispositions de cette loi que la commission de surveillance de l'hospice de Préfargier a intenté, le 8 avril 1876, et à teneur de l'art. 27, 4^e de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale à l'Etat de Neuchâtel une action tendant à faire prononcer que ces dispositions, qui portent atteinte à l'acte de fondation et aux statuts de l'établissement qu'elle administre, ne lui sont pas applicables.

Les demandeurs font valoir, en résumé, à l'appui de leur action, les considérations suivantes :

Il résulte des actes qui ont accompagné la fondation de Préfargier, que cet établissement est une fondation perpétuelle et autonome, s'administrant d'après les statuts que lui a donnés son fondateur et qui ont été sanctionnés par le Grand Conseil.

Cet acte de fondation, qui constitue l'essence même de l'établissement de Préfargier, ne peut être changé ou modifié dans aucune de ses dispositions par voie législative ou autrement. L'Etat peut sans doute restreindre par des lois la liberté des fondateurs et soumettre les fondations à un régime nouveau, mais les fondations antérieures à ces lois échappent à leur effet, parce que la loi ne dispose que pour l'avenir, et surtout parce qu'une loi nouvelle ne peut mettre en question les faits accomplis et les droits régulièrement acquis sous la loi ancienne, sans violer le droit de propriété garanti par la Constitution.

C'est tout particulièrement le cas pour l'établissement de Préfargier dont les statuts, sanctionnés par l'Etat du vivant même du fondateur, constituent un véritable contrat. Ces statuts ont reçu encore une nouvelle sanction par l'art. 7 du Traité de Paris du 26 Mai 1857.

La loi promulguée le 3 Mars méconnaît absolument ces principes: les art. 4, 5, 16 et 18 qui reçoivent évidemment un effet rétroactif par les art. 13 et 17 modifient profondément l'acte en vertu duquel Préfargier existe. Si ces dispositions lui sont appliquées, la fondation de Préfargier n'est plus une fondation perpétuelle, comme le veut l'art. 2 de ses statuts: le Grand Conseil sera maître de fixer un terme à son existence, en refusant de lui accorder une nouvelle autorisation: il dépendra de ce corps d'ouvrir et de recueillir la succession de l'établissement, en vertu du droit que l'art. 18 de la loi lui donne « d'affecter en cas de dissolution les biens d'une fondation » à une œuvre d'utilité publique analogue au but de la fondation. » En sorte que Préfargier, qui doit constituer à perpétuité une propriété particulière entièrement indépendante et séparée du domaine de l'Etat, deviendra propriété de l'Etat, puisque l'éventualité de la dissolution de cette fondation n'est pas prévue dans les statuts. C'est là une atteinte incontestable à la propriété et à l'art. 8 de la Constitution neuchâteloise qui proclame son inviolabilité. En outre l'administration de Préfargier ne peut plus se renouveler elle-même et comme M. de Meuron est mort sans laisser de descendants, elle sera nommée par le Conseil d'Etat, en sorte que d'ici à six ans, c'est l'Etat qui pourrait administrer Préfargier, puisque, d'après l'art. 5, aucune administration de fondation ne peut être nommée pour un terme excédant six ans, d'où il résulte que les fonctions de la Commission actuelle expireront dans six ans, en opposition flagrante avec les prescriptions de l'acte de fondation.

L'art. 16 de la loi, édictant que le Conseil d'Etat nommera un membre de la Commission de surveillance, n'est pas moins contraire aux statuts de Préfargier; ce droit de nomination donné au Conseil d'Etat est plus arbitraire encore que les autres, puisque, à teneur de l'art. 2 des statuts, c'est à la com-

mission elle-même qu'il appartient de nommer le membre du Gouvernement qui doit en faire partie ; en outre l'art. 16 est inconstitutionnel, la loi ne pouvant disposer que d'une manière générale et jamais pour un cas spécial.

L'administration de Préfargier ne conteste pas à l'Etat de Neuchâtel le droit qui lui appartient de s'assurer si les administrateurs exécutent fidèlement les intentions des fondateurs. Elle se prêtera à toutes les mesures, qu'il jugera convenable de prendre dans ce but, contrôle, vérification des comptes, inspection de l'établissement, ... mais elle n'admet pas que sous prétexte de surveiller, l'Etat administre. Elle demande le maintien intégral des statuts, soit de l'acte de fondation solennellement consacré par le Grand Conseil de 1848, et rien de plus. Dans ce but elle prend les conclusions suivantes :

Plaise au Tribunal fédéral :

a) Attendu que l'acte du 12 août 1848 par lequel M. Auguste Frédéric de Meuron a fondé l'établissement de Préfargier, règle et détermine non-seulement le *but* de cet établissement, qui est consacré *au traitement des maladies mentales* (art. 1) et qui, *quoique affecté à un but de bienfaisance public, constitue et constituera à perpétuité une propriété particulière* (art. 2) mais encore sa *durée*, qui est *perpétuelle*, et les *attributions*, la *composition* et la *nomination* des membres de la commission chargée de l'administrer.

b) Attendu que cet acte, qui a été sanctionné par le Grand Conseil du canton de Neuchâtel le 18 Août 1848, sans aucune condition ou réserve de sa part, régit et doit continuer à régir l'établissement de Préfargier.

c) Attendu que l'art. 13 de la loi « sur les fondations, » adoptée par le Grand Conseil le 16 Février 1876 et promulguée le 3 Mars suivant, pour être exécutoire le 1^{er} Avril 1876, statue :

« Toutes les fondations et associations existantes sont tenues » de se conformer aux dispositions de la présente loi, dans le » délai d'un an, dès la date de la promulgation. »

D'où il résulte que les dispositions de cette loi seraient applicables à l'établissement de Préfargier ;

Attendu que la dite loi apporte des modifications profondes à la législation antérieure en matière de *fondations*, et qu'une partie de ses dispositions, spécialement celles des art. 2, 4, 5 et 18 sont incompatibles avec le maintien de l'acte de *fondation* (soit les statuts) de l'établissement de Préfargier ;

d) Attendu que l'art. 16 de la même loi, en disposant « que » le Conseil d'Etat nommera un membre de la commission de » surveillance, » porte directement atteinte à cet acte, et que d'ailleurs les lois ne peuvent que disposer d'une manière générale et jamais pour un cas spécial,

Dire et prononcer :

1^o La disposition de l'art. 16 de la loi sur les fondations des 16 Février et 3 Mars 1876, qui place dans la compétence du Conseil d'Etat la nomination d'un membre de la Commission de surveillance, est nulle et sans effet ;

2^o Les autres dispositions de cette loi qui portent atteinte à l'acte de fondation et y apportent des modifications, spécialement celles des art. 2, 4, 5, 17 et 18, sont également nulles et sans effet à l'égard de l'établissement de Préfargier, auquel elles ne peuvent en aucun cas être appliquées ;

3^o L'état est condamné aux frais du procès.

Dans sa réponse, datée du 29 Mai 1876, l'Etat conclut comme suit :

I. Au point de vue d'un différend de droit civil, l'Etat de Neuchâtel oppose l'incompétence du Tribunal fédéral. Comme juge d'un procès de droit civil, le Tribunal fédéral n'est pas compétent pour adjuger les conclusions des demandeurs, c'est-à-dire pour prononcer qu'ils ne sont pas tenus d'obéir à la loi de leur canton. Mais ici se soulève une question préjudicielle. La loi sur l'organisation judiciaire fédérale dit que le Tribunal fédéral prononce lui-même sur sa compétence en matière de recours de droit public, mais il n'est dit nulle part qu'il prononce aussi sur sa propre compétence pour les différends de droit civil. L'article 95 de la loi sur la procédure civile fédérale prévoit le cas où la compétence du Tribunal fédéral aura été au préalable réglée par l'Assemblée fédérale : d'où il

paraît résulter que c'est l'Assemblée fédérale qui doit être appelée à prononcer sur la question de compétence, que l'Etat de Neuchâtel soulève en première ligne.

Le Tribunal fédéral voudra bien examiner ce côté de la question.

II. Subsidiatement, et pour le cas où le Tribunal fédéral serait reconnu compétent, l'Etat de Neuchâtel conclut au rejet de la demande, soit comme action civile, soit comme recours de droit public, avec frais et dépens.

L'Etat de Neuchâtel présente à l'appui de ses conclusions les considérations ci-après :

I. Au point de vue d'un différend de droit civil :

Il n'existe aucun engagement de droit privé entre l'Etat et la fondation demanderesse.

Il n'existe et ne peut exister à son égard et de la part de l'Etat aucun engagement ayant un caractère public.

Il y a des actes souverains rendus par les autorités publiques dans les limites de leur compétence.

II. Au point de vue d'un recours de droit public :

Les cantons sont restés absolument souverains pour la partie de la législation qui n'a pas été déléguée au pouvoir fédéral.

Une des conséquences du droit de législation, c'est de déterminer comment se forment les êtres juridiques et leurs conditions d'existence. L'Etat a le droit de surveiller l'administration des fondations et de déterminer lui-même la forme de cette surveillance. Il peut notamment interdire les fondations perpétuelles; il peut aviser au emploi des capitaux des fondations. Il peut contraindre les fondations antérieurement existantes à se soumettre à la loi commune. Pour tout cela, la propriété n'est pas violée, les biens des fondations ne sont pas incamérés et confondus avec ceux de l'Etat, les fondations ne sont donc point détournées de leur but.

Il est inadmissible qu'un citoyen puisse, par des actes de libéralité entre vifs ou pour cause de mort, immobiliser à perpétuité les institutions et la législation de son pays. Les hospices d'aliénés, les hôpitaux et les asiles pour les malades ont nécessairement un caractère public, et ils sont comme tels

placés sous la surveillance de l'Etat. — Enfin, les principes qui sont inscrits dans la loi neuchâteloise sur les fondations ont été consacrés par la jurisprudence des autorités fédérales : ils n'ont rien de contraire au Traité de Paris et se retrouvent dans la législation de la majorité des cantons.

Dans sa réplique, datée du 15 juillet 1876, la commission de surveillance de Préfargier estime que cet établissement était fondé à recourir à la voie de l'action civile, mais déclare toutefois que s'il devait résulter de l'adoption de cette voie une restriction quelconque de ses droits, si, entre autres, le Tribunal croyait par ce motif ne pas pouvoir prendre en considération la Constitution et le Traité de Paris, — l'établissement préférerait donner à sa demande, — introduite d'ailleurs dans les soixante jours dès la promulgation et mise à exécution de la loi sur les fondations, — le caractère d'un recours de droit public. L'hospice de Préfargier déclare enfin, puisque la faculté lui en a été laissée par le juge délégué, vouloir procéder simultanément par la voie d'une action civile et d'un recours de droit public, et conclut, en se fondant sur les motifs tirés de la Constitution neuchâteloise et du Traité de Paris du 26 mai 1857, à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral prononcer :

1° Les art. 2, 4, 5, 16, 17 et 18 de la loi sur les fondations des 16 février et 3 mars 1876, sont nuls et sans effet à l'égard de l'établissement ou hospice de Préfargier.

2° L'Etat de Neuchâtel est condamné aux frais.

La Réplique s'attache d'ailleurs à réfuter, avec de nouveaux développements, les principaux arguments de la Réponse ainsi que les conclusions ci-haut reproduites; elle cherche à établir que les dispositions de la loi sur les fondations contre lesquelles le recours s'élève, portent atteinte aux droits acquis, c'est-à-dire à la propriété de Préfargier, et sont d'ailleurs contraires au principe de l'égalité inscrit à l'art 5 de la Constitution neuchâteloise.

Dans sa Duplique du 30 Août 1876, le Conseil d'Etat de Neuchâtel estime que les demandeurs sont à tard pour transformer leur demande et pour chercher à cumuler le recours de droit public avec l'action civile : que les conclusions pré-

sentées en réplique et tendant à faire admettre les demandes comme recours de droit public sont absolument nouvelles, et que comme elles arrivent plus de soixante jours après la promulgation de la loi sur les fondations, elles sont frappées de péremption. — L'Etat défendeur conteste en outre qu'il puisse être mis en cause au point de vue civil dans l'espèce actuelle, où il ne s'agit, ni du domaine de cet Etat, ni de l'exécution d'un contrat qu'il aurait souscrit, ni d'un dommage causé par des travaux publics, ni enfin d'un délit ou quasi-délit commis par un de ses agents. — Le Conseil d'Etat reprend, de ce chef, sa conclusion concernant l'incompétence du Tribunal fédéral à prononcer comme Tribunal civil sur le bien fondé ou le mal fondé d'une loi neuchâteloise.

Pour le cas où ces moyens préjudiciels et péremptoires ne seraient pas admis, le Conseil d'Etat de Neuchâtel, après s'être attaché à réfuter les arguments de la réplique, reprend également sa conclusion subsidiaire tendant à ce que la demande de Préfargier soit écartée en tant que recours de droit public.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1° Les recourants attaquent à un double point de vue les dispositions de la loi promulguée le 3 Mars 1876 par le Grand Conseil de Neuchâtel : en premier lieu en ouvrant à l'Etat une action civile à teneur de l'article 27, 4° de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, et en second lieu au moyen d'un recours de droit public, fondé sur l'art. 59, litt. a et b de la même loi. Il y a lieu d'examiner successivement la demande sous chacune de ces faces.

I. Sur l'action civile :

2° Le Conseil d'Etat de Neuchâtel oppose à cette action une exception tirée de l'incompétence du Tribunal fédéral; et, en outre, une fin de non-recevoir, la dite action portant le caractère exclusif d'un recours de droit public.

a) Sur l'exception d'incompétence :

3° Le Conseil d'Etat appuie cette exception en invoquant l'art. 95, rapproché des art. 92 et 93 de la loi fédérale sur la procédure à suivre par devant le Tribunal fédéral en matière civile, du 22 Novembre 1850. Ces articles statuent que la com-

pétence du Tribunal fédéral en matière civile doit être contestée dans les trois semaines à dater du jour de la réception de la demande, après quoi le demandeur peut réclamer la décision de l'Assemblée fédérale sur ce point. Le Conseil d'Etat ajoute que la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, laquelle statue, à son art. 56, que le Tribunal fédéral prononce lui-même sur sa compétence en matière de contestations de droit public, ne lui confère point le même droit en matière civile.

4° Cette exception d'incompétence, — abstraction faite de ce que le Conseil d'Etat ne l'a opposée que dans sa réponse datée du 29 Mai 1876, ainsi postérieurement au délai de trois semaines susvisé, — repose sur une base juridique erronée.

En effet, les dispositions des art. 92, 93 et 95 de la loi fédérale sur la procédure civile précitée ont été, par le fait de l'acceptation de la constitution fédérale actuelle et aux termes des art. 2 des dispositions transitoires de cette constitution et 64 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, abrogées dès la promulgation de cette dernière loi.

Sous l'empire du Pacte fédéral de 1815, la Diète, chargée cas échéant de l'exécution des jugements rendus selon le droit confédéral (art. 5), était appelée à autoriser les cantons à soulever les contestations que ces jugements devraient trancher.

Ce point de vue fut maintenu, au moins en partie, dans la Constitution fédérale de 1848, dont l'art. 74 chiffre 17, place la solution de tous les conflits de compétence en matière fédérale dans les attributions de l'Assemblée fédérale, seule chargée aussi de trancher les différends de droit public. Mais lors de l'institution d'un Tribunal fédéral permanent ensuite de l'acceptation de la Constitution fédérale de 1874, cette nouvelle autorité fut dotée d'une juridiction indépendante en matière civile et en matière de droit public (art. 110 et 113), et les attributions de l'Assemblée fédérale en matière de compétence, réduites à la solution des conflits qui pourraient s'élever de ce chef *entre autorités fédérales* (art. 85, chiffre 13.)

L'art. 56 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale porte : « Le Tribunal fédéral connaît des conflits de compétence entre

» les autorités fédérales d'une part et les autorités cantonales d'autre part. »

« Lorsqu'une partie prétend qu'une contestation dont le Tribunal fédéral a été nanti est du ressort exclusif de l'autorité cantonale, ou doit être jugée par une autorité étrangère ou un tribunal arbitral, le Tribunal fédéral statue lui-même sur sa compétence. »

Quoique cette règle ne se trouve formulée que dans le chapitre des contestations de droit public, il résulte néanmoins du texte même de cet article et notamment des termes du second paragraphe, que le Tribunal fédéral exerce la même attribution, en ce qui concerne sa compétence sur tous les litiges dont il peut être nanti, soit comme Cour civile, soit comme Cour de droit public. La faculté de connaître de sa propre compétence est, du reste, toujours l'apanage de tous les Tribunaux de l'ordre civil, et la loi sur l'organisation judiciaire fédérale a pu se dispenser de l'attribuer expressément au Tribunal fédéral, à l'occasion des articles sur l'administration de la Justice civile. L'exception tirée de l'incompétence du Tribunal fédéral ne saurait donc être accueillie.

b) Sur la fin de non-recevoir tirée de la non-recevabilité d'une action civile en l'espèce :

5° Le Conseil d'Etat allègue que le litige porte évidemment et exclusivement le caractère d'une contestation de droit public; que le Tribunal fédéral, invoqué en la cause en lieu et place du juge neuchâtelois, est lié comme ce dernier par les lois neuchâteloises; qu'aucun juge neuchâtelois ne serait autorisé à se mettre au-dessus d'une loi promulguée par le Grand Conseil et à l'annuler partiellement; que le Tribunal fédéral a, sans doute, le droit d'examiner une loi cantonale au point de vue de sa validité constitutionnelle, mais qu'il ne peut exercer cette faculté que comme cour de droit public, et non point en qualité de Tribunal civil; enfin, que la demande elle-même n'est point de nature civile, puisqu'elle tend à délier une personne juridique de l'obéissance à la loi commune, et à immobiliser à certains égards le droit de législation de l'Etat.

6° La demande de Préfargis a incontestablement pour but

de dénier au Grand Conseil de Neuchâtel la compétence d'édicter certaines dispositions de la loi dont est recours. Or une pareille dénégation de la compétence du législateur n'est possible que par la voie d'un recours de droit public. Il est vrai, comme le prétendent les recourants, qu'ils n'ont en vue, en définitive, que la protection des droits des fondations, et que ces droits sont de nature privée; mais il y a lieu de faire remarquer, en revanche, que les recourants ne poursuivent ce but qu'indirectement, tandis que leurs conclusions directes tendent à détruire l'effet d'une loi en contestant la compétence du législateur, — question ressortissant au domaine du droit public.

Il suit de là que la demande ne saurait être accueillie comme action civile. Il reste à l'examiner, aux termes de la conclusion éventuelle prise par les demandeurs, en la considérant comme un recours de droit public.

II. Sur le recours de droit public :

7° Le Conseil d'Etat de Neuchâtel oppose au présent recours l'exception de péremption, et conclut subsidiairement à son rejet au fond.

Sur l'exception de péremption :

8° Le Conseil d'Etat prétend que les recourants n'ont fait valoir leurs griefs au point de vue d'une violation de droit public que dans leur réplique, et qu'à l'époque de la production de cette pièce, le délai de soixante jours, fixé par l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, était dès longtemps écoulé.

Il est exact, en fait, que la conclusion relative à un recours de droit public n'a été prise qu'en réplique, et que celle-ci n'a été produite qu'après l'expiration des soixante jours susvisés, mais il n'est pas moins certain aussi que, dans leur action civile, les recourants avaient signalé et discuté l'inconstitutionnalité de la loi sur les fondations, ainsi que son incompatibilité avec les dispositions d'un traité international. Le Conseil d'Etat lui-même se plaint, dans sa réponse, pag. 5 et 6, de ce que la demande confond et mêle une action civile avec un recours de droit public, et réclame la discussion séparée de ces deux ordres de griefs, vœu auquel il fut obtempéré de

la part du Juge fédéral délégué. Les recourants semblent avoir admis que le Tribunal fédéral, en sa double qualité de cour civile et de cour de droit public, était compétent pour trancher la contestation de droit public concurremment avec l'action civile. Il est donc hors de doute que le grief tiré de l'inconstitutionnalité de la loi du 3 Mars sur les fondations a été élevé en temps utile, bien que sa reprise en une conclusion séparée n'ait eu lieu qu'en réplique. Dans cette position, il est inexact de prétendre que le recours lui-même n'a point été formé dans le délai qu'exige l'art. 59 de la loi fédérale. La jurisprudence du Tribunal fédéral s'est d'ailleurs constamment prononcée dans ce sens, afin de restreindre autant que possible l'empiètement d'un moyen de pure forme sur le domaine du droit lui-même. Il n'y a donc pas lieu de s'arrêter à l'exception de péremption soulevée par le Conseil d'Etat.

Au fond :

9° Les recourants prétendent que la loi sur les fondations viole l'art 8. de la Constitution neuchâteloise consacrant l'inviolabilité de la propriété, et le Traité, dit de Paris, du 26 Mai 1857. Il faut donc examiner dans quelle mesure la loi dont est recours tombe sous le coup de cette double inculpation.

En ce qui touche la violation de l'art. 8 précité :

10° La loi du 3 Mars ne porte aucune atteinte au droit de propriété des fondations. Elle n'autorise plus sans doute la perpétuité de ces institutions, mais elle ne limite point leur droit de disposer des biens qui leur ont été confiés pour des œuvres de charité et d'utilité publique, et à teneur de ses dispositions l'Etat, même en cas de dissolution d'une fondation, n'a point la faculté d'incamérer ces biens, mais doit les affecter à la destination prévue par ses statuts et en tout cas à une œuvre analogue au but qu'elle poursuivait. La loi ne s'occupe que de l'administration des fondations, en ce sens qu'elle les subordonne d'une manière générale et dans une certaine mesure à l'autorisation et à l'action directe de l'Etat.

Il y a lieu d'examiner si cette innovation, dans les limites où elle a été circonscrite par le Grand Conseil de Neuchâtel, implique une atteinte portée au droit de propriété. Cette ques-

tion doit recevoir une solution négative. La réglementation législative du droit d'administration ne pourrait être assimilée à la violation du droit de propriété, que si elle était imposée à une personne en possession de la plénitude de la capacité juridique, et réalisait pour elle une véritable usurpation de son droit de libre disposition. Or ce n'est point le cas en l'espèce; la loi dont est recours a pour but seulement de fixer les conditions de la capacité légale des personnes morales et autres institutions, dont l'existence, comme personne juridique, est toujours subordonnée à l'assentiment du législateur.

Le droit de l'Etat d'édicter des règles sur la capacité juridique des personnes morales peut d'autant moins être contesté, qu'il a aussi pour mission de déterminer la capacité des personnes physiques, et peut à leur égard modifier par une loi nouvelle la situation qui leur était faite par une loi antérieure.

C'est ainsi que la loi peut changer l'âge de majorité, introduire la curatelle du sexe, etc. Le majeur de vingt et un ans, la femme majeure, que l'ancienne loi dispensait de tuteur ou curateur, ne pourraient être admis à contester la constitutionnalité de la loi nouvelle par la raison que le régime précédent leur laissait toute latitude pour l'administration de leurs biens, et que le régime subséquent vient leur ravir ce droit de libre disposition : ils ne sauraient alléguer, en pareil cas, ni la violation d'un droit acquis, ni la violation de la propriété.

En ce qui concerne la violation du Traité de Paris :

11° Ce traité, destiné à assurer l'indépendance du Canton de Neuchâtel, stipule à son art. 7 : « Les capitaux et les revenus des fondations pieuses, des institutions privées d'utilité publique, ainsi que la fortune léguée par le baron de Pury à la bourgeoisie de Neuchâtel, seront religieusement respectés; ils seront maintenus conformément aux intentions des fondateurs et aux actes qui ont institué ces fondations, et ne pourront jamais être détournés de leur but. »

Il résulte avec évidence du texte de cette disposition, ainsi que des négociations et actes officiels qui ont précédé la signature de cet acte international, notamment des instructions données par le Conseil fédéral au plénipotentiaire chargé de

représenter la Confédération, et des rapports aux Chambres fédérales, que les fondations pieuses et les institutions privées d'utilité publique, existant en 1857 dans le Canton de Neuchâtel, ont été tout spécialement placées sous la protection du pouvoir fédéral et que la Suisse a garanti qu'elles seraient religieusement respectées et maintenues, conformément aux intentions des fondateurs et à leurs actes de fondation. Cet engagement a eu pour but de sauvegarder contre toute atteinte la position de ces fondations, telle qu'elle avait été fixée par ces actes en conformité du droit commun alors en vigueur dans le Canton de Neuchâtel.

12° La Confédération, ayant volontairement accepté cette garantie, a ainsi consacré le droit des fondations de réclamer contre les changements qu'une législation nouvelle et des actes du pouvoir exécutif cantonal pourraient apporter à leur constitution et à leur administration, et il y a lieu maintenant d'examiner si les différents articles de la loi neuchâteloise, dont est recours, impliquent une violation des intentions du fondateur de Préfargier, telles qu'elles sont exprimées dans l'acte de fondation de cet établissement.

a) L'art. 2 de la loi fait l'objet du premier grief du recours, en tant qu'il édicte que la fondation n'aura d'existence légale qu'après l'homologation de ses statuts par le Conseil d'Etat. Le recours sur ce point paraît toutefois être le résultat d'une erreur. L'art. 16, 1^{er} alinéa de la dite loi reconnaît, en effet, expressément l'existence légale de Préfargier comme fondation, d'où il suit avec nécessité que le législateur n'a point eu l'intention d'appliquer à cet établissement la disposition de l'art. 2 précité : il n'y a donc pas lieu de s'arrêter à la partie du recours ayant trait à ce dernier article.

b) L'art. 4 de la loi statue à son 1^{er} alinéa que les fondations définies à l'art. 1^{er} sont placées sous la surveillance de l'Etat. Cet alinéa ne fait l'objet d'aucune réclamation de la part des recourants, qui reconnaissent la légitimité de cette disposition.

Ils s'élèvent, en revanche, contre le prescrit des alinéas 2 et 3 du même article, portant, le premier, que les autorisations

ne peuvent être données à perpétuité, et que le temps de leur durée sera toujours indiqué, — et le second, que si avant le terme fixé pour son existence, une fondation venait à s'écarter de ses statuts ou de l'objet de son institution, l'autorisation pourra lui être retirée par le Grand Conseil, sur le rapport du Conseil d'Etat.

Le recours prétend que ces deux derniers alinéas violent les dispositions de l'acte de fondation de Préfargier, en ce sens que M. de Meuron ayant fondé cet établissement à titre perpétuel, l'Etat n'est point en droit de réduire cette durée, ou même d'abolir, cas échéant, entièrement cet hospice.

Il faut distinguer entre la durée indéfinie et la garantie de la perpétuité, soit de l'éternité d'une fondation. Il découle de la nature même des choses qu'on ne saurait revendiquer un droit acquis à une durée éternelle, incompatible avec l'instabilité des institutions humaines. Il ressort d'ailleurs clairement des art. 2 et 3 de l'acte de fondation de Préfargier que le fondateur a voulu assurer à son œuvre certains caractères et certaines formes pour toute la durée de son existence, mais nullement qu'il ait voulu se faire garantir par le Grand Conseil de Neuchâtel l'éternité de cette fondation.

Il suit de là que le grief élevé par les recourants contre le 3^e alinéa de l'art. 4 est sans fondement. Lors même que l'Etat n'aurait pas affirmé dans ce texte son droit d'abolir une institution charitable détournée du but de sa création, on n'eût pu le lui contester. Il serait contraire à tous les principes de dénier à l'Etat la faculté de mettre fin à l'existence d'une personne morale, et de lui enlever le droit d'éliminer de son organisme des éléments dangereux pour l'ordre public, dégénérés ou inutiles : ce serait contester la mission qu'il accomplit dans la Société, en enserrant son libre essor dans les entraves d'un passé qui n'est plus. Cette doctrine a d'ailleurs reçu une constante consécration dans le développement du droit public suisse.

Le principe de la souveraineté de l'Etat en pareille matière doit donc être reconnu. Son application pourrait néanmoins n'être point justifiée par des faits clairement établis, et il suf-

fit de réserver alors le droit de recours de la fondation, qui s'estimerait lésée par un décret de suppression, ce qui n'est point actuellement le cas pour l'hospice de Préfargier, dont l'existence est formellement reconnue par la loi nouvelle.

La question de savoir si le 2^e alinéa de l'art. 4 de la loi, exigeant l'autorisation de l'Etat, est applicable à l'établissement de Préfargier, doit recevoir une solution négative : en effet, tout ce qui concerne cet hospice a été déjà réglé par un décret antérieur du Grand Conseil ainsi que par l'art. 16 de la loi sur les fondations, émanée du même corps. Ces dispositions légales, assimilant Préfargier à l'hôpital Pourtalès et à la Caisse d'épargne de Neuchâtel, ont précisément pour but de dispenser aussi la première de ces fondations d'une autorisation formelle de l'Etat : le 2^e alinéa de l'art. 4 en question doit donc demeurer sans application en ce qui la concerne.

c) L'art. 5 de la loi est conçu comme suit :

« Aucune administration de fondation ne peut être nommée » pour un terme excédant six ans. Les administrateurs sont » toujours rééligibles. Les administrations ne pourront se re- » nouer par elles-mêmes; elles devront être nommées ou » par les fondateurs et leurs descendants, ou par les ayants- » droit à la fondation, ou par le Conseil d'Etat. Ces divers » modes de nomination pourront être employés ensemble » ou séparément. »

L'administration recourante considère ces dispositions comme contraires à la volonté du fondateur, et par conséquent comme violant le Traité de Paris.

Il y a lieu d'examiner d'abord si ces dispositions sont applicables à Préfargier. Rien dans la loi elle-même n'établit d'exception à cet égard en faveur de cet établissement. Le Conseil d'Etat déclare en revanche, dans sa duplique, que « ceci » ne regarde pas l'hospice de Préfargier, pour lequel l'Etat » se réserve seulement la nomination d'un membre de la » Commission de surveillance. » Toutefois, comme cette déclaration du Conseil d'Etat, en présence du texte de l'art. 13

de la loi, pourrait être considérée comme contraire aux intentions du législateur, il y a lieu de fixer définitivement ce qui a trait à l'un des griefs principaux du recours.

Il résulte de l'acte de fondation de Préfargier que M. de Meuron attachait un grand prix à ce que cet hospice conservât le caractère d'un établissement privé. C'est ce qui ressort avec évidence de l'art. 2 de cet acte, statuant que Préfargier « constitue et constituera à perpétuité *une propriété particulière, entièrement indépendante et séparée de l'Etat et du domaine communal.* » Afin d'assurer la réalisation de sa pensée, le fondateur détermine lui-même, avec de minutieux détails, le mode de nomination des administrateurs : il prescrit, en outre, que l'administration « surveillera exclusivement les intérêts matériels et moraux de l'établissement; » qu'elle ne pourra, dans aucun cas, être contrainte de recevoir des malades et qu'elle sera toujours libre de renvoyer » ceux qu'elle aura admis, dès qu'elle le jugera convenable. » Le fondateur se réserve la nomination de tous les membres de la Commission administrative et statue qu'après sa mort, la dite Commission « se renouvellera elle-même perpétuellement, » en excluant ainsi de la manière la plus positive tout autre mode de renouvellement.

Il est hors de doute que l'art. 5 de la loi est incompatible avec l'acte de fondation de Préfargier. Cet article, en effet, statue précisément le contraire de ce qu'a voulu le fondateur; c'est ainsi qu'aux termes de ces dispositions l'administration ne peut plus se renouveler par elle-même et devra l'être par l'Etat, puisque le fondateur n'a point laissé de descendants, et que le renouvellement de l'administration n'est pas praticable au moyen des « ayants-droit, » tous en proie à des maladies mentales. On ne peut contester qu'une pareille intervention de l'Etat ne soit en contradiction avec la volonté clairement exprimée par le fondateur, qui proscribait spécialement toute innovation de ce genre, et ne soit par conséquent également contraire à la garantie donnée par la Confédération dans l'art. 7 du Traité de Paris.

Il ressort de ce qui précède que l'art. 5 en question ne

saurait être appliqué à l'établissement de Préfargier, et que le recours doit être admis de ce chef.

d) L'art. 16, 2^{me} phrase, de la loi attribuée au Conseil d'Etat le droit de « nommer un membre de la Commission de surveillance, » sous laquelle dénomination la loi entend sans doute la Commission de neuf membres prévue à l'art. 2 de l'acte de fondation. Les recourants contestent, en s'appuyant sur les dispositions précises de l'art. 3 de cet acte, la faculté que se réserve l'Etat, de participer directement au choix de cette Commission.

Il faut distinguer avec soin, en ce qui touche cette partie du recours, entre la surveillance immédiate exercée dans l'établissement, laquelle se confond avec l'administration dont elle n'est qu'une des branches, et le contrôle supérieur, ou haute surveillance. La première appartient aux organes de la fondation, tandis que la seconde rentre dans les attributions de l'Etat.

Le fondateur a désiré, il est vrai, que le Gouvernement fût aussi représenté par un membre dans l'administration proprement dite, mais il s'en était formellement réservé la nomination, conséquent encore en cela avec son intention de préserver l'établissement de toute dépendance vis-à-vis de l'Etat. Cette intention doit être respectée dans le sens du recours, et elle peut l'être, sans qu'aucune atteinte soit portée au droit respectif des parties. L'administration de la fondation conservera ainsi un membre du Gouvernement nommé par elle, au nombre de ses membres effectifs, et l'Etat pourra désigner, en dehors et à côté de l'administration, ses représentants avec mission de contrôle et de surveillance dans l'intérêt de l'ordre public. En ce faisant, l'Etat se conformera à la volonté de M. de Meuron, telle qu'elle est exprimée dans les statuts du 12 Août 1848, art. 2, lorsqu'il disait « que l'administration de Préfargier était » chargée, d'ailleurs, d'observer strictement toutes les lois et » les arrêts promulgués par la suite, relativement à la séquestration des aliénés et de donner aux autorités compétentes » tous les renseignements qui pourraient lui être demandés à » ce sujet. »

La circonstance qu'à teneur des art. 14 et 15 de la loi sur les fondations, le Conseil d'Etat est autorisé à nommer des membres effectifs des administrations de l'hôpital Pourtalès et de la Caisse d'épargne, — trouve son explication, soit dans les actes de fondation de ces établissements, soit dans les procès-verbaux des séances du Grand Conseil, d'où il résulte qu'une entente a eu lieu à cet égard. Mais on ne saurait aucunement en conclure le droit de l'Etat de nommer un membre de l'administration de Préfargier.

Le recours est donc fondé, en ce sens que l'art. 16, 2^{me} phrase, de la loi sur les fondations, ne peut subsister, comme étant contraire à l'acte de fondation de l'établissement de Préfargier.

e) La partie du recours relative à l'art. 17 de la loi repose sur la même erreur déjà signalée plus haut en ce qui concerne l'art. 2 ibidem. L'établissement de Préfargier, expressément reconnu à l'art. 16 de la dite loi, n'a point à réclamer une autorisation, soit reconnaissance ultérieure de la part de l'Etat.

f) En ce qui touche enfin l'art. 18 de la même loi, lequel détermine les conséquences de la dissolution d'une fondation, il faut reconnaître qu'une pareille éventualité peut se présenter, et qu'on ne peut dès lors faire à la loi du 3 Mars un grief de l'avoir prévue. Relativement au contenu même de cet article, portant « qu'en cas de dissolution d'une fondation, ses » biens recevront la destination prévue par l'acte de fondation » et les statuts » et que « si l'acte de fondation ne précise » rien à cet égard, le Grand Conseil devra affecter ces biens » à une œuvre d'utilité publique analogue au but de la fondation, » — il n'est point constaté que l'hospice de Préfargier ait un intérêt né et actuel à contester ces dispositions, justifiées par la nécessité de conserver à leur destination de semblables établissements.

En effet, l'existence de Préfargier est spécialement consacrée par l'art. 16 de la loi et il est statué dans le présent arrêt toutes les garanties nécessaires pour le maintenir conformément aux intentions de son fondateur et à son acte de fondation.

Le recours est écarté sur ce dernier point.

Par tous ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

1° La demande de la Commission de surveillance de l'hospice d'aliénés de Préfargier, envisagée comme action civile, est repoussée.

2° La dite demande, considérée comme recours de droit public, est déclarée bien fondée en ce qui concerne les art. 5 et 16, deuxième alinéa, de la loi neuchâteloise sur les fondations, du 3 Mars 1876, lesquels sont et demeureront nuls et de nul effet à l'égard de l'établissement de Préfargier.

3° Le recours est rejeté sur tous les autres points, sauf la réserve éventuelle formulée dans le considérant 12° litt. b ci-dessus, et relative à l'art. 4, dernier alinéa de la loi susvisée.

Sur les frais :

4° a) Concernant l'action civile, un émoulement de justice de 25 fr. est mis à la charge de l'hospice de Préfargier, demandeur. Les frais extra-judiciaires sont compensés en ce sens que chaque partie garde les siens.

b) Concernant le recours de droit public, et vu l'art. 62, alinéa 1^{er} de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, il n'est ni demandé d'émoulements, ni alloué d'indemnité aux dites parties.

49. Urtheil vom 29. Juni 1877 in Sachen Mäder und Fehr.

A. In einer Verordnung des zürch. Regierungsrathes vom 2. März 1867 betreffend das Schlachten von Vieh und den Verkauf des Fleisches ist unter Anderm Folgendes bestimmt:

§. 1. Das Schlachten von Vieh und der Verkauf des Fleisches steht unter polizeilicher Kontrolle, welche unter Aufsicht des Gemeinderathes durch Sachverständige ausgeübt wird. (§. 8 des Gesetzes betreffend das Metzger- und Wurstereigewerbe vom 27. Christmonat 1866.)

§. 18. Die Fleischschauer beziehen für die Unterjuchung eines Stückes Großvieh einen Franken u. s. w.

Die Taxen werden durch den Gemeinderath von den Metzgern bezogen und den Fleischschauern vierteljährlich eingehändigt.

B. Mit dem 1. Januar 1877 trat sodann im Kanton Zürich ein neues Gesetz betreffend die öffentliche Gesundheitspflege und Lebensmittelpolizei in Kraft, welches zur Förderung der öffentlichen Gesundheitsinteressen 13 verschiedene Zweige der Gesundheitspflege der amtlichen Kontrolle unterstellt, darunter

a. die Lebensmittel,

g. die Schlachthäuser, Wurstereien, sowie die Zubereitungs- und Verkaufsstale der Lebensmittel überhaupt, und die Handhabung der öffentlichen Gesundheitspflege in erster Linie den örtlichen Gesundheitsbehörden (Gemeinderath oder Gesundheitskommission) überträgt.

Gemäß §. 5 dieses Gesetzes erließ der zürcherische Regierungsrath eine vom 24. Hornung 1877 datirte Verordnung betreffend die örtlichen Gesundheitsbehörden, welche deren Organisation, Aufgaben und Kompetenzen regelt und in §. 8 u. A. folgende Bestimmung enthält: „Die Fleisch- und die Brodschau in der Gemeinde kommt der örtlichen Gesundheitsbehörde zu. Zu diesem Zwecke nimmt letztere auch die Berichte derjenigen Beamteten und Bediensteten entgegen, welche nach reglementarischen Vorschriften zur Fleisch- und Brodschau, sowie zur Marktpolizei bestimmt sind.“ Dieser Verordnung war bereits unterm 21. Hornung d. J. die Genehmigung des Großen Rathes erteilt und gleichzeitig eine schon vor Erlass des Gesetzes betreffend die öffentliche Gesundheitspflege von mehreren Metzgern beim Großen Rathe eingereichte Petition für Abschaffung der Fleischschaugebühren durch Uebergehen zur Tagesordnung erledigt worden.

C. Ueber diese Verordnung beschwerten sich nun die Metzger Mäder und Fehr für sich und als Vertreter einer Anzahl zürch. Metzger und stellten das Gesuch, daß dieselbe in dem Sinne gehandhabt werden müsse, daß entweder von allen Bürgern, die Produzenten, beziehungsweise Verkäufer, von Lebensmitteln seien, für die Kontrolle über den Verkauf eine Taxe zu erheben sei, oder dann auch von den Metzgern eine solche nicht bezogen wer-