

b) In staatsrechtlichen Streitigkeiten.
Dans les différends de droit public.

102. *Arrêt du 27 Décembre 1879 dans la cause de l'Etat de Neuchâtel contre la Confédération.*

La Constitution fédérale du 29 Mai 1874 a étendu la compétence de la Confédération en matière militaire. L'art. 20 de cette Constitution enlève aux cantons l'instruction militaire et l'armement. En compensation des charges nouvelles imposées de ce chef à la Confédération, l'art. 42 lui attribue entre autres, sous lettre e, la moitié du produit brut de la taxe sur les exemptions militaires perçues par les cantons.

La Confédération prit à sa charge, dès le commencement de l'année 1875, les dépenses dont l'art. 20 susvisé décharge les cantons, mais elle estima en revanche être en droit de réclamer l'exécution de la disposition de l'art. 42 ci-haut indiquée.

Dans ce but, les cantons furent avisés d'abord, par circulaire du 17 Mars 1875, que l'impôt militaire pour la dite année devait être perçu suivant les prescriptions des lois cantonales existantes, puis, par une seconde circulaire du 27 Décembre de la même année, ils furent invités à faire verser à la Caisse fédérale, dans le courant du mois de Janvier 1876, la moitié du produit par eux encaissé pour 1875 sur cette taxe, ainsi que des sommes encore dues sur cet exercice, qui rentreraient après le 31 Décembre.

La même circulaire, après avoir cité textuellement l'art. 42 litt. e de la Constitution fédérale, ajoute que « la Confédération » ayant pris à sa charge, depuis le commencement de » l'année courante, toutes les dépenses que lui a imposées la » la nouvelle Constitution fédérale, il ne peut y avoir aucun » doute que la moitié du produit de la taxe militaire perçue » cette année par les cantons doit entrer dans la Caisse fédérale, aussi bien que le produit entier des péages et des » postes. (Art. 1^{er} des dispositions transitoires.) »

Oubtempérant d'abord à cette injonction, le Conseil d'Etat de Neuchâtel transmet à la Caisse fédérale, par huit envois successifs échelonnés dès le 8 Janvier au 8 Juillet 1876, la somme de 55852 fr. 75, représentant la part de la taxe militaire due par ce canton pour l'année 1875.

Plusieurs cantons étant restés en retard avec leurs paiements, l'Assemblée fédérale adopta, le 3 Juillet 1876, un postulat invitant le Conseil fédéral « à astreindre les cantons » à verser la moitié du produit brut de la taxe militaire avant » le bouclage annuel du compte d'Etat. »

Le 9 Juillet 1876, le peuple suisse rejeta le premier projet de loi fédérale sur la taxe militaire, sur quoi le Conseil fédéral, par circulaire du 28 dit et en exécution du postulat ci-dessus, invite tous les gouvernements cantonaux à procéder à la perception de la dite taxe pour 1876, d'après les prescriptions de la législation cantonale, et à faire parvenir, à la Caisse fédérale, conformément à l'art. 42 de la Constitution fédérale et jusqu'à fin Février 1877, la moitié du produit brut, plus la moitié des taxes restant dues pour 1875.

Le gouvernement de Neuchâtel, en modification de son attitude précédente, refuse de se conformer à cette invitation, et, par office du 28 Août 1877, annonce au Conseil fédéral qu'il ne lui est pas possible de satisfaire à la demande de cette autorité, aussi longtemps que la Confédération n'aura pas édicté des prescriptions uniformes sur la taxe d'exemption, ainsi que le prescrit l'art. 18 de la Constitution fédérale.

Par office du 18 Septembre 1877, le Conseil fédéral invite de nouveau le Conseil d'Etat de Neuchâtel à faire parvenir à la Caisse fédérale, jusqu'au 15 Octobre suivant, terme prolongé plus tard jusqu'au 28 Novembre, la moitié du produit brut de la taxe d'exemption du service militaire perçue dans ce canton pour l'exercice de 1876, ou, dans le cas contraire, à fournir la preuve qu'un recours a été adressé à l'Assemblée fédérale contre le mode de procéder de l'autorité exécutive de la Confédération.

Par décret du 22 Novembre 1877, sur le vu d'un rapport du Conseil d'Etat et sur la proposition de la Commission

législative, le Grand Conseil de Neuchâtel approuve le Conseil d'Etat dans son refus, et l'invite à recourir à qui de droit contre l'injonction du Conseil fédéral de faire ce paiement.

Le Conseil d'Etat dépose au Tribunal fédéral, le 27 du même mois, le recours actuel, concluant à ce qu'il plaise à ce Tribunal :

1° Se déclarer compétent dans l'espèce ;

2° Statuant au fond, dire que la compétence de la Confédération ne commencera pour exiger l'exécution par les cantons de la lettre *e* de l'art. 42 de la Constitution fédérale que quand auront été promulguées les lois prescrites au quatrième alinéa de l'art. 18 et au second alinéa de l'art 1^{er} des dispositions transitoires de la même Constitution.

La loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire, adoptée par les Chambres fédérales le 28 Juin 1878, est entrée en vigueur le 15 Octobre de la même année, et dès cette époque, la perception de cette taxe par les cantons a lieu conformément aux dispositions de la dite loi.

Dans sa réponse, le département fédéral de justice et police, au nom du Conseil fédéral, conteste la compétence du Tribunal fédéral, et déclare d'ors et déjà, pour le cas où ce Tribunal se reconnaîtrait compétent, vouloir soulever un conflit de compétence et invoquer la décision de l'Assemblée fédérale, aux termes des art. 85 chiffre 13 de la Constitution fédérale et 56 alinéa 3 de la loi sur l'organisation judiciaire.

Le Conseil fédéral présente, en résumé, les considérations suivantes :

Il était du devoir du Conseil fédéral de poursuivre l'application de l'art. 42 litt. *e* de la Constitution fédérale. Il a dès lors agi dans sa compétence en réclamant du canton de Neuchâtel l'exécution de l'obligation que cette disposition constitutionnelle impose. Si les autorités neuchâteloises voulaient recourir contre les mesures du Conseil fédéral, elles auraient dû s'adresser à l'Assemblée fédérale, seule compétente pour contrôler la constitutionnalité des décisions prises par l'autorité exécutive fédérale dans ses attributions légales; elles auraient d'autant plus dû le faire que l'art. 85 chiffre 11 de

la Constitution fédérale place la haute surveillance de l'administration fédérale dans la compétence des deux Conseils. D'après le même article, les Chambres fédérales ont à s'occuper des lois et arrêtés sur les matières que la Constitution place dans la compétence fédérale, ainsi que des mesures nécessitées en vue de l'application de la Constitution fédérale. La compétence des Chambres résulte de l'ensemble et de la combinaison de ces diverses dispositions. Il n'existe point, en l'espèce, de conflit de compétence dans le sens des art. 113 de la Constitution fédérale et 56, 1^{er} alinéa de la loi sur l'organisation judiciaire, par la raison que les autorités cantonales ne sauraient revendiquer aucune compétence en ce qui concerne la question au fond.

Le Conseil fédéral conclut à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral reconnaître que la réclamation de l'Etat de Neuchâtel doit être portée devant l'Assemblée fédérale.

Dans sa réplique, l'Etat de Neuchâtel reprend les conclusions de son recours.

Il ajoute en ce qui touche la question de compétence : L'Etat de Neuchâtel ne se plaint ni de la justice fédérale, ni de l'administration fédérale à aucun de ses degrés. Il reconnaît qu'en lui réclamant pour les années 1875, 1876 et 1877 la moitié du produit brut de sa taxe militaire, le Conseil fédéral exécute des ordres qu'il a reçus de l'Assemblée fédérale; mais c'est de cette Assemblée elle-même que le dit Etat se plaint, parce que, selon lui, elle a dépassé ses attributions lorsqu'elle a donné les ordres que le Conseil fédéral exécute; elle a affirmé sa compétence en une affaire et dans un moment où la compétence cantonale subsistait encore intégralement. On se trouve donc bien dans le cas prévu par l'art. 113 de la Constitution fédérale et par l'art. 56 de la loi d'organisation judiciaire; il s'agit d'un conflit de compétence entre une autorité fédérale et une autorité cantonale.

L'art. 2 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale porte que « les dispositions des lois fédérales, des concordats et des Constitutions ou des lois cantonales contraires » à la présente Constitution cessent d'être en vigueur par le

» fait de l'adoption de celle-ci, ou de la promulgation des lois qu'elle prévoit. » En vertu de cette disposition, les lois cantonales sur la taxe militaire et la compétence cantonale en cette matière restent intactes jusqu'au moment où les lois prévues par les art. 18 4^e alinéa et 1^{er} 2^e alinéa, des dispositions transitoires de la Constitution fédérale seront entrées en vigueur; dès lors la Confédération n'a pu ordonner en cette matière aussi longtemps que ces lois n'ont pas été faites, sans s'arroger des droits à une compétence appartenant aux cantons.

Dans sa duplique, le Conseil fédéral maintient ses conclusions et s'en réfère aux arguments par lui développés en réponse.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

Sur la question préliminaire de compétence soulevée par le Conseil fédéral :

1^o L'art. 113 § 1 de la Constitution fédérale statue que « le Tribunal fédéral connaît des conflits de compétence entre les autorités fédérales d'une part, et les autorités cantonales d'autre part. »

Pour décider, si dans l'espèce se présente un semblable conflit, il y a lieu de préciser nettement la portée des revendications formulées par le canton de Neuchâtel et ne pas se borner à constater que les autorités de ce canton, déclarant soulever un conflit de compétence, réclament expressément le prononcé du juge constitutionnel.

En cette matière, qui est de droit public, il est nécessaire de faire abstraction des questions de forme, souvent importantes dans des contestations civiles, mais qui auraient pour conséquence d'accorder aux dires d'une partie une influence prépondérante, attributive de juridiction, et de restreindre ainsi le débat à la solution des questions de fond, soulevées par l'autorité qui déclare conflit.

2^o Le canton de Neuchâtel reconnaît que l'art. 18 de la Constitution fédérale « attribue à la Confédération le droit d'édicter des prescriptions uniformes sur la taxe d'exemption du service militaire; »

Que l'art. 42 de la dite Constitution déclare que les dépenses de la Confédération sont couvertes, entre autres litt. e « par la moitié du produit brut de la taxe sur les exemptions militaires perçue par les cantons; »

Que l'art. 1^{er} des dispositions transitoires statue que « le produit des postes et des péages sera réparti sur les bases actuelles jusqu'à l'époque où la Confédération prendra effectivement à sa charge les dépenses militaires supportées jusqu'à ce jour par les cantons.

» La législation fédérale pourvoira en outre à ce que la perte que pourraient entraîner dans leur ensemble les modifications résultant des art. 20, 30, 36, 2^e alinéa et 42 e, pour le fisc de certains cantons, ne frappe ceux-ci que graduellement et n'atteigne son chiffre total qu'après une période transitoire de quelques années. »

Le canton de Neuchâtel reconnaît, en outre, qu'il a perçu pendant les années 1875-1877 une taxe d'exemption militaire en conformité de sa loi cantonale.

Mais il prétend, sur la base des dispositions constitutionnelles susvisées, qu'il ne peut être tenu d'opérer le versement de la moitié de cette taxe d'exemption perçue en vertu de sa loi cantonale pendant ces trois années, parce que la loi fédérale prévue à l'art. 18 n'étant pas alors acceptée par le peuple suisse, il ne doit pas accomplir l'obligation prévue à l'art. 42, avant que des prescriptions fédérales uniformes soient venues mettre tous les cantons sur un pied de complète égalité.

Le Conseil fédéral n'admet point cette prétention du canton de Neuchâtel, et il soutient que du moment que la Confédération a pris à sa charge dès le 1^{er} Janvier 1875 toutes les dépenses de l'administration militaire, le versement de la moitié du produit brut de la taxe d'exemption militaire perçue par le canton de Neuchâtel en vertu de sa loi cantonale, doit être effectué en conformité de l'art. 42 de la Constitution.

Le terrain litigieux étant ainsi déterminé, il ne peut être douteux que ce conflit n'est point *un conflit de compétence entre des autorités fédérales et des autorités cantonales*, c'est-

à-dire un conflit entre le pouvoir fédéral et le pouvoir cantonal sur l'étendue de leurs souverainetés et de leurs attributions respectives dans les limites fixées par la Constitution fédérale, mais un simple conflit sur l'exécution des dispositions de la Constitution fédérale et les mesures nécessaires pour procurer l'observation de la dite Constitution en matière d'administration fédérale.

La Confédération réclame du fisc neuchâtelois le paiement de la moitié de la taxe militaire pendant les années 1875-1877; Neuchâtel conteste que son fisc ait cette obligation.

Si le titre sur lequel la Confédération fonde sa réclamation était privé de sa nature, la question serait soumise par voie d'action civile au jugement du Tribunal fédéral; mais comme ce titre est de droit public fédéral, il faut simplement décider à quelle autorité appartient la solution de ces questions de droit public.

Le Conseil fédéral revendique cette attribution pour lui et pour l'Assemblée fédérale. Si donc en contradiction de cette prétention, Neuchâtel revendiquait dans son recours, *pour lui et les cantons*, en vertu de leur souveraineté, le droit de prononcer et de fixer ainsi, *in concreto*, le moment où la Confédération a pu avoir le droit de faire usage de la ressource financière prévue à la lettre e de l'art. 42 de la Constitution, il y aurait alors incontestablement un des conflits de compétence entre autorités fédérales et autorités cantonales prévus à l'art. 113 de la dite Constitution, et ce conflit serait soumis au jugement du Tribunal fédéral.

Mais Neuchâtel ne revendique pas pour ses autorités une semblable attribution et ne conteste point que l'exécution de la Constitution fédérale, art. 42 et 1^{er} des dispositions transitoires, ne compète au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale; il prétend seulement que ces autorités ont fait de ces dispositions constitutionnelles une fausse application et il demande au Tribunal fédéral d'examiner si tel est bien le cas.

Ce Tribunal aurait ainsi à trancher cette question de fausse application de la Constitution par les décisions sus-visées du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale et non à attribuer

compétence sur la question litigieuse aux autorités fédérales ou aux autorités cantonales.

Or, cette magistrature, vu l'art 59 de la loi d'organisation judiciaire, n'a pas mission de prononcer dans le sens sus-indiqué et elle ne se trouve en réalité point nantie d'un *conflit de compétence*.

En attribuant à un conflit semblable le caractère de conflit prévu à l'art. 113 § 1^{er} de la Constitution fédérale, il n'y aurait aucun obstacle à ce que toutes les décisions des autorités politiques de la Confédération, prises en vertu de leurs attributions dans une contestation administrative où un canton se trouverait partie, ne soient transportées comme conflit de compétence devant la juridiction du Tribunal fédéral, à la requête du dit canton, dès que la solution donnée serait défavorable à ses intérêts.

Une pareille conséquence est évidemment contraire au texte et à l'esprit de l'art. 113 de la Constitution fédérale.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral

prononce :

Il n'est pas entré en matière sur le recours de l'Etat de Neuchâtel.

