

46. Arrêt du 19 octobre 1916 dans la cause Salamin et consorts contre Préfet du district de Sierre.

1. Art. 2 disp. trans. Const. féd. Force dérogatoire du droit fédéral. Pouvoir de libre appréciation du T. f.
2. Art. 102, chiff. 13 Const. féd. Sens et portée de l'approbation du C. f.
3. Art. 328 et 329 CC. La dette alimentaire des parents a été réglée d'une façon complète et sans aucune réserve par la Confédération. Les cantons n'ont pas la faculté d'étendre le cercle des obligés.

A. — Le 12 février 1916, le Conseil municipal de Sierre a dressé l'échelle de répartition des frais occasionnés par l'entretien de Ferdinand Brunner, interné à l'asile de Malévoz près Monthey et incapable de les payer lui-même. Antoine Salamin, Christine Douste, veuve Benoit Martin, Martin Gally et Fridolin Masserey, tous à Sierre, ont recouru contre cette répartition auprès du Préfet du district de Sierre. Les recourants soutenaient entre autres qu'il ne s'agissait pas d'une question d'assistance, mais de la dette alimentaire réglée par le Code civil suisse et qu'en conséquence ils échappaient à la charge qu'on voulait leur imposer, puisqu'ils se trouvent à un degré de parenté plus éloigné que celui indiqué à l'art. 328 CC. La Municipalité de Sierre a objecté que la loi valaisanne d'introduction du CCS, approuvée par le Conseil fédéral, était applicable et qu'il ne pouvait en être fait abstraction. Par décision du 30 mai 1916, le Préfet substitut du district de Sierre a modifié dans une certaine mesure l'échelle de répartition dressée par la commune de Sierre, mais il n'a pas exonéré les recourants de leur obligation. A ce sujet, il remarque : 1° que les dispositions du Code civil suisse concernant la dette alimentaire n'excluent pas l'application du droit public cantonal en matière d'assistance ; 2° que les cantons peuvent introduire dans leur droit public des dispositions qui permettent de secourir

d'une façon plus étendue que ne le prévoit le CC les parents indigents ; 3° que la disposition de la loi cantonale d'assistance qui astreint outre les parents en ligne directe les parents jusqu'au quatrième degré en ligne collatérale, fait partie de la loi valaisanne d'introduction du CC que le Conseil fédéral a approuvée.

B. — Salamin et consorts ont formé en temps utile contre cette décision un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral. Ils concluent à l'annulation du prononcé attaqué et à leur libération de toute charge concernant l'entretien de Ferdinand Brunner. Les recourants rappellent qu'ils se trouvent à un degré de parenté plus éloigné que les parents auxquels incombe la dette alimentaire en vertu de l'art. 328 CC. Ils soutiennent qu'ensuite de l'entrée en vigueur de ce code les lois cantonales sur l'assistance ont été modifiées et qu'il n'est plus loisible aux cantons, même dans leurs lois d'application, de légiférer sur des questions réglées par le droit fédéral.

Le Conseil municipal de Sierre et le Préfet substitut du district de Sierre ont conclu au rejet du recours. Ils font observer que la décision attaquée est basée sur la loi valaisanne d'introduction du CC et que le préfet était tenu de se conformer à cette loi.

Statuant sur ces faits et considérant
en droit :

1. — Bien que les recourants n'invoquent pas expressément l'art. 2 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale, ils s'appuient évidemment sur cette règle constitutionnelle. Leur argument principal consiste à soutenir que le préfet du district de Sierre n'aurait pas dû faire application de la loi cantonale sur l'assistance par le motif que la question de leur dette alimentaire relève exclusivement du droit fédéral (art. 328 CC). Les recourants reprochent ainsi au préfet d'avoir violé le principe de la force dérogatoire du droit fédéral. Il y a dès lors lieu d'entrer en matière sur le recours et d'examiner s'il est

loisible aux cantons d'étendre la dette alimentaire à des personnes qui ne sont pas visées par les dispositions du CC (cf. arrêt de la Cour de droit public, du 14 septembre 1916 dans la cause *Continental c. Reichner*). La délimitation entre le domaine du droit fédéral et celui du droit cantonal repose sur un principe constitutionnel indépendant de la garantie édictée à l'art. 4 Const. féd. Le Tribunal fédéral n'est donc pas limité dans son examen par les règles admises en matière de déni de justice ; il a un droit de libre appréciation (cf. RO 29 I p. 181 consid. 1).

2. — Le préfet du district de Sierre part de l'idée que l'approbation du Conseil fédéral a rendu inattaquables les dispositions de la loi valaisanne d'introduction du CC, qui ont trait à l'assistance. Ce point de vue est erroné. Le Conseil fédéral, en exerçant son droit de contrôle sur la législation cantonale, ne fait pas acte de législateur ; il agit en sa qualité de pouvoir exécutif fédéral, conformément à l'art. 102, chif. 13 Const. féd. qui lui attribue l'examen des lois et ordonnances cantonales soumises à son approbation. Sa décision à cet égard se caractérise comme un simple acte administratif (RO 30 I, p. 671 et suiv. cons. 2).

La sanction du Conseil fédéral peut, il est vrai, être une condition de la validité d'une loi cantonale, lorsque la constitution ou la loi fédérale prescrivent cette mesure. Il en est ainsi, par exemple, de l'art. 52 titre final CC, d'après lequel la *validité* des règles complémentaires du droit cantonal, qui sont nécessaires pour l'application du code civil, est soumise à l'approbation du Conseil fédéral (le texte allemand de l'art. 52 al. 3 dit expressément : « Diese Anordnungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundesrates »). Mais cette question n'est pas en jeu dans la présente espèce. Du reste, les dispositions dont il s'agit de la loi d'exécution valaisanne ne constituent pas des règles nécessaires pour l'application du code civil, puisque ce code a complètement réglé la matière de la dette alimentaire des parents.

L'approbation du Conseil fédéral n'ayant pas en l'espèce la portée d'un acte législatif, ni même celle d'une sanction proprement dite, elle ne pouvait conférer à la loi cantonale une autorité plus grande qu'elle ne l'avait déjà. Le but de la ratification du Conseil fédéral n'est pas d'établir impérativement la constitutionnalité de toutes les dispositions d'une loi ou ordonnance cantonale de façon à exclure d'emblée toute possibilité d'en attaquer comme inconstitutionnelle telle ou telle prescription. Le but du contrôle, c'est de prévenir les violations flagrantes de la constitution et d'éviter ainsi aux citoyens l'obligation de faire constater eux-mêmes de pareilles antinomies par la voie du recours de droit public. Mais la constitution fédérale n'a pas voulu supprimer le pouvoir de contrôle du Tribunal fédéral dans tous les cas où elle a prévu le droit d'approbation du Conseil fédéral. Le Tribunal fédéral apparaît, au contraire, comme l'organe judiciaire de contrôle institué par la Constitution fédérale, et dans ses attributions rentre précisément l'examen de la concordance entre les lois cantonales et la constitution fédérale ou les constitutions cantonales. Il n'est pas à admettre que, d'après la constitution fédérale, le pouvoir exécutif doive l'emporter à cet égard sur le pouvoir judiciaire, en particulier sur les compétences de droit public du Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral se sont déjà prononcés dans ce sens (cf. SALIS IV n° 1478 ; RO 30 I p. 671 cons. 2 ; 38 I p. 471 cons. 3 ; voir aussi BURCKHARDT Com. 2^e édition, p. 537 ; REICHEL Com. ad. art. 52 titre final CC, note 6 p. 117. Pour le droit allemand, voir FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts 3^e édit. p. 82 et p. 120). Dans ces conditions, l'objection soulevée par le Préfet de Sierre est mal fondée et il y a lieu d'entrer en matière sur le moyen de recours tiré de la force dérogatoire du droit fédéral.

3. — La loi valaisanne d'application du CCS a révisé la loi cantonale sur l'assistance du 3 décembre 1898. L'ar-

ticle 5 de cette dernière loi a été modifié comme suit : « Art. 5. Lorsque le paiement de la dette alimentaire (art. 328 et 329 CCS) ne peut être exigé ou n'est pas suffisant pour secourir les indigents d'une famille, ces secours sont dus à l'indigent par ses parents et alliés en ligne directe ascendante et descendante et en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclusivement. »

La loi valaisanne d'assistance élargit donc le cercle des parents obligés à la dette alimentaire en vertu des dispositions du code civil suisse. Elle impose cette charge aux parents en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré tandis que, d'après l'art. 328 CCS, ne peuvent être recherchés que les parents en ligne directe ascendante et descendante, ainsi que, d'une façon restreinte, les frères et sœurs (art. 329 al. 2). Les recourants soutiennent que l'extension prévue par le droit cantonal constitue un empiétement inadmissible sur le domaine du droit fédéral.

Le code civil ne fait, ni dans le chapitre consacré à la dette alimentaire, ni dans le titre final ou ailleurs, aucune réserve conférant aux cantons, conformément à l'art. 5 CC, la faculté d'établir des règles de droit civil augmentant le nombre des parents astreints à la dette alimentaire. Il s'ensuit que, si les dispositions en question de la loi valaisanne constituent des règles de *droit civil*, elles sont inadmissibles. En effet, les cantons n'ont point la faculté de légiférer dans des matières de droit privé où leur compétence législative n'a pas été expressément maintenue, et en vertu de l'art. 51 titre final CC, toutes les lois civiles des cantons sont abrogées, sauf disposition contraire du droit fédéral. En revanche, si les règles litigieuses de la loi valaisanne rentrent dans le domaine du *droit public*, il faut, en principe, prendre en considération la réserve de l'art. 6 CC, d'après laquelle les lois civiles de la Confédération laissent subsister les compétences des cantons en matière de droit public.

Mais ce principe souffre des exceptions. Le législateur fédéral s'est réservé la faculté de s'ingérer dans le domaine

du droit public des cantons lorsque cela est nécessaire pour assurer l'application des règles du droit privé. Le message du Conseil fédéral du 28 mai 1904 (p. 12) s'exprime comme suit à ce sujet : « On ne pouvait faire une » codification du *droit civil* qui emportât une exclusion » totale de *droit public*. Il y a entre ces deux do- » maines des points de contact et des liens traditionnel- » lement consacrés par la doctrine et la législation, tant » et si bien que nombre d'institutions rentrent plutôt soit » dans le droit public, soit dans le droit privé, tout en » dépendant de l'un et de l'autre. On ne s'est jamais abs- » tenu de comprendre dans le droit civil tel objet qui, de » sa nature, sert essentiellement des intérêts privés, alors » même qu'à bien des égards il est soumis à l'influence du » droit public; c'est le cas pour la tutelle, pour le divorce, » pour la puissance paternelle, pour le registre fon- » cier etc... » Le fait que des règles dépendant en soi du droit public ont été introduites dans le code civil leur a en quelque sorte imprimé le caractère de normes de droit privé (cf. aussi EGGER, Festgabe der Universität Zürich für den Schw. Juristenverein 1908 p. 181).

Il est hors de doute que la délimitation entre le droit public et le droit privé ressortit exclusivement au législateur fédéral, en ce sens que, sur le terrain du droit civil, ce législateur est compétent pour fixer souverainement l'étendue du domaine du droit privé. Les cantons ne peuvent revendiquer une institution juridique comme faisant partie de leur *droit public* lorsque le législateur fédéral s'en est emparé et en a fait une institution de *droit privé* (cf. EGGER *op. cit.* p. 182). La compétence des cantons pour déterminer le champ d'application de leur droit public n'existe, dès lors, que sous réserve de la faculté appartenant à la Confédération.

S'il était ainsi loisible aux cantons, avant la codification du droit civil par la Confédération, de réglementer la dette alimentaire des parents soit dans leur droit civil, soit dans leurs lois d'assistance dépendant du droit public

(cf. RO 28 I p. 140) cette compétence est tombée depuis l'entrée en vigueur du code civil suisse. Le législateur fédéral, adoptant le système français, a compris dans le domaine du droit privé la réglementation de l'obligation alimentaire des parents. Il est parti de l'idée que « la demande d'aliments est une action de droit civil » (Exposé des motifs de l'avant-projet p. 231).

Les rapports entre le parent indigent et les parents tenus aux aliments revêtent en tout cas le caractère de rapports de droit civil. Ils ne mettent en présence que des sujets de droit privé. L'Etat n'intervient pas dans ces relations. Il est donc naturel que la demande d'aliments appartenant à une personne privée ait été considérée comme une action de droit privé. Et, en ce qui concerne les rapports entre parents, les cantons eux-mêmes n'ont pu édicter, dans leurs lois d'assistance, que des règles de droit civil, comme ils en avaient d'ailleurs la faculté avant l'unification de ce droit.

Il en est autrement des relations existant d'une part entre le pouvoir public et l'assisté et, d'autre part, entre le pouvoir public et les parents astreints à l'assistance. La première catégorie de ces rapports relève du droit public. En accordant à des indigents des secours puisés dans les deniers publics, l'Etat remplit évidemment une tâche de nature publique. La loi valaisanne d'assistance l'a nettement indiqué à son art. 4, qui refuse aux personnes ayant droit à l'assistance publique la faculté de réclamer les secours par la voie judiciaire, c'est-à-dire en introduisant une demande devant un juge civil. L'assisté n'est pas vis-à-vis de la communauté une personne jouissant d'une parité de droits, il est subordonné au pouvoir public. Aussi bien l'Etat soumet-il parfois l'assisté à des mesures de police, telles que l'interdiction de fréquenter les auberges, l'internement, etc.

La construction juridique des rapports entre l'autorité publique et les parents obligés à fournir l'assistance est moins simple. Si ces relations — qui entrent seules en

ligne de compte *in casu* — relèvent du droit public, elles impliquent évidemment une charge imposée aux parents par l'Etat. Mais cette charge ne constitue pas un *impôt*. Elle ne frappe pas d'une manière générale et dans une égale mesure tous les contribuables d'une même catégorie. Or, d'après la notion qui est généralement admise, l'impôt constitue une contribution à laquelle le citoyen n'est astreint que pour augmenter l'ensemble des ressources de l'Etat, et cette contribution est imposée au citoyen d'après une échelle applicable d'une façon générale. La prestation réclamée par l'Etat aux parents de l'assisté ne constitue pas non plus un *émolument*, car l'Etat ne fournit aucun équivalent à ces parents. Il ne pourrait donc s'agir en tout cas que d'une redevance que la doctrine du droit administratif désigne sous les noms de *privilegium odiosum* (Vorzugslast) ou de contribution (Beitrag) ; voir FLEINER *op. cit.*, p. 397. Mais l'Etat n'est évidemment en droit d'imposer des contributions spéciales que dans les cas où une redevance particulière de tel ou tel citoyen se justifie. En général, il s'agira de contributions perçues pour des institutions publiques qui accordent des avantages spéciaux à des personnes déterminées. Tel est par exemple le cas des personnes qui s'assurent auprès de l'Etat contre l'incendie. Elles doivent non seulement payer les impôts généraux, mais aussi fournir un équivalent spécial correspondant à la charge particulière que l'Etat assume à leur égard. Il ne peut être question en l'espèce d'une pareille équivalence des prestations respectives. L'astiction à la dette alimentaire implique uniquement une charge qui n'est compensée par aucun avantage particulier accordé par l'Etat au débiteur de la contribution. C'est une autre personne qui bénéficie de cet avantage. L'obligation de fournir les aliments ne peut par suite s'expliquer qu'en raison des liens de parenté qui unissent le débiteur et l'assisté. C'est cette parenté seule qui justifie la charge spéciale imposée à certains membres de la famille. La

dette alimentaire ne trouve donc sa source que dans le droit privé. L'Etat perçoit des contributions pour couvrir les dépenses de son service d'assistance publique, c'est-à-dire pour se procurer des ressources *particulières*, lui permettant de réaliser le but spécial qu'elle poursuit. Ne pouvant réclamer un équivalent à l'assisté, elle s'adresse, pour autant que ses revenus généraux ne suffisent pas, aux personnes auxquelles, étant donnée leur parenté avec l'indigent, elle peut équitablement imposer une charge particulière.

Il s'ensuit que la contribution réclamée par l'Etat se greffe en quelque sorte sur une institution du droit privé : la dette alimentaire des parents. Or cette institution juridique rentre dans un domaine législatif particulier, le droit civil. C'est à ce droit qu'il appartient de régler la matière de la dette alimentaire des parents. Le droit public d'assistance peut se baser sur cette réglementation pour créer une action spéciale, en prescrivant le transfert à l'Etat de la prétention qui appartient, en vertu du droit civil, à l'assisté vis-à-vis de ses plus proches parents.

Le législateur fédéral a procédé ainsi dans la codification du droit privé. Le code civil ne se borne pas à régler les rapports de droit civil entre l'assisté et les parents débiteurs de la dette alimentaire. Il n'accorde pas l'action alimentaire uniquement au parent indigent contre les membres les plus proches de sa famille. Le code a également réglé le droit de la communauté de se baser sur les relations de parenté pour en faire découler une dette spéciale. D'après l'art. 329 al. 3 CC, l'action alimentaire est intentée soit par l'ayant droit lui-même, soit, s'il est à la charge de l'assistance officielle, par la corporation publique tenue de l'assister. Le législateur fédéral a donc imprimé le caractère d'une institution de droit privé à une action que certains cantons avaient précédemment soumise aux règles du droit public.

On pourrait se demander si la Confédération ne devrait pas accorder aux cantons le droit d'élargir, dans l'intérêt

des finances publiques, le cercle des parents astreints à la dette alimentaire. Mais une pareille réserve n'a pas été faite en faveur des cantons. Elle ne se présume pas. La matière de la dette alimentaire des parents a été réglée d'une façon complète et sans aucune réserve par la Confédération. Il n'y a plus place pour les anciennes dispositions du droit cantonal qui dérogent au droit fédéral.

La doctrine s'est prononcée contre la faculté des cantons d'étendre, dans leurs lois d'assistance, le cercle des obligés à la dette alimentaire (cf. EGGER, comment. art. 328 CC note 2, litt. d ; ROSSEL et MENTHA, Manuel I p. 388 ; CURTI-FORRER, comment. art. 328 CC note 2). Le Tribunal fédéral a adopté la même solution dans une cause relevant du droit de poursuite (RO 41 III p. 411 et suiv.).

4. — Il n'est point contesté que les recourants ne tombent pas sous le coup de l'art. 328 CC. Leur parenté avec l'assisté est plus éloignée que celle qui est prise en considération par le code. Dès lors, ils ne pouvaient être astreints à l'assistance.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est admis. En conséquence la décision attaquée est annulée dans toute son étendue.

47. Urteil vom 20. Oktober 1916 i. S. Eidg. Bank A.-G.
gegen Konkursmasse der Spar- u. Leihkasse Bremgarten
und Aargau.

Die Kantone sind nicht befugt, die Verwirkung des Klagerechts nach Art. 250 SchKG selbständig zu ordnen. Bundesrechtswidrigkeit der dahin zielenden Auslegung einer aarg. Prozessvorschrift (§ 314 Abs. 2 ZPO).

A. — Die Zivilprozessordnung für den Kanton Aargau vom 12. März 1900 schreibt über das « beschleunigte