

## **BGE 73 I 47**

Bundesgericht (BGE), 1946-06-27, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_73\\_I\\_47](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_73_I_47)

FR: ATF 73 I 47

IT: DTF 73 I 47

### **Volltext**

46 Staatsrecht. stehen im Vordergrund. Hauptzweck der Bevormundung ist, dem Bevormundeten den Schutz und den Beistand eines Vormundes zu'sichern (Art. 406 ZGB). In der Expertenkommission hat sich der Referent (Eugen HUBER) wie folgt ausgedrückt : « Wenn man es (die Gefährdung der Sicherheit anderer) annehme, so erfolge dies aus zwei Gesichtspunkten, einerseits weil der Betroffene sich durch seine krankhafte Handlungsweise schwerer Verantwortlichkeit aussetze, sowie andererseits, weil er auch zur Sicherheit seiner eigenen Person der Aufsicht bedürfe. In diesen Fällen dürfe man sich nicht mit polizeilichen Massnahmen begnügen, sondern es müsse die Vorsorge eines Vormundes hinzutreten» (Protokoll der Expertenkommission für das ZGB 1901/1902, S. 421). Da das Vormundschaftsrecht somit zur Wahrung privater Interessen erlassen wurde und in diesem Sinne privates Recht darstellt, schränkt es die Kantone nicht ein, im öffentlichen Interesse die zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, insbesondere zur Verhütung von Verbrechen, erforderlichen Anordnungen zu treffen. Die verschiedenen Massnahmen des privaten und des öffentlichen Rechtes können in Konkurrenz zueinander treten. Es ist auch möglich, dass die Polizeibehörden im Einzelfall eingreifen verzichten, wenn die Verfügung der Vormundschaftsbehörden das allgemeine Interesse genügend wahrt. Ob sie von eigenen Vorkehren absehen wollen oder nicht, bestimmen die Polizeiorgane. Der Bundesgesetzgeber hat weder diese Aufgabe den Vormundschaftsbehörden übertragen, noch die Polizeihochheit auf dem Gebiet des öffentlichen Interesses beschränken wollen. Kantonale Gesetze wie ., das zürcherische Versorgungsgesetz, die zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und zur Verhütung von Verbrechen die administrative Einweisung in Anstalten vorsehen, verstossen daher nicht gegen das schweizerische Zivilgesetzbuch. Das Bundesgericht hat sich bereits mehrfach in diesem Sinne ausgesprochen (vergl. die nicht veröffentlichten Urteile des Bundesgerichtes vom 22. November 1943 i. S. Duret und vom 20. Dezember 1935 i. S. Ott). Die Bemerkungen in Kommentar EOOER über das Verhältnis zwischen dem Vormundschafts- und dem kantonalen Versorgungsrecht (Einleitung zum Vormundschaftsrecht N. 28, und N. 53 und 54 zur Art. 370 ZGB) führen keine Gründe an, die ein Abgehen von dieser Rechtsprechung zu rechtfertigen vermöchten. Das zürcherische Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern vom 24. Mai 1925 ist nach dem besagten nicht bundesrechtswidrig, und es verletzt der darauf beruhende Entscheid des Regierungsrates vom 5. September 1946 Art. 2 der "Ob. Best. zur BV daher nicht. (Das Bundesgericht hiess die Beschwerde dennoch gut, weil der Regierungsrat willkürlich angenommen habe, der Beschwerdeführer sei arbeitsscheu.) 5. Arrêt du 26 mai 1947 dans la cause Am: Armourins S.A. contre NeuhiteL 1. Recours de droit public. Des moyens nouveaux sont-ils recevables (consid. 2) , 2. Legislation cantonale BUII le8 allocationB familialeB (loi neuchA-teloise du 18 avril 1945). a) Elle releve du droit public (consid. 3);

b) Elle ne heurte pas le principe de 10. force derogatoire du droit fMeral. Nature des prestations de l'employeur; paiement. d'un saJa.ire, impôt ou charge de preference (ooDSld. 4, 8. 6) t e) L'art.31 Cst. ne permet pas d'attaquer des impôts g&r6raux. (consid. 7); d) L'art. 56 Cst. ne protege pas une activite reserv6e 8. un service public (oonsid. 8). 1. Staat8rectliche B68Chwerde. Sind neue Vorbringen zulässig (Erw. 2) , 2. Kantonale G68etzgebung über FamilienaUIJgleich8kaBBen (nenen. burgisches Gesetz vom 18. April 1945). a) Sie ist öffentliches Recht (Erw. 3). . . b) Sie verstösst nicht gegen den Grundsatz der derogatoJ:lschen Kraft des Bundesrechts. Natur der Leistungen des Arbeit- gebers; Lohnzahlung, Steuer oder Vorzugsla.st (Erw'. 4, bis 6) ? . c) Allgemeine Steuern können nicht auf Grund des Art. 31 BV a.ngefochten werden (Erw. 7). d) Art. 56 BV schützt nicht eine Tätigkeit, welche der öffent- lichen Verwaltung vorbehalten ist (Erw. 8).

48 Staatsrecht. 1. Ricor80 di diritto pubbZico. Sono ricevibili nuove allegazioni (oonsid. 2) Y 2. Legislazione cantonale BUlle caB86 per indennitd, di famiglia (legge neoastellana 18 aprile 1945). , a) Si tratta di diritto pubblico (consid. 3). b) Non ein urto col prinioipio della forza derogatoriadel diritto federale. Nature. delle prestazioni deI datore di lavoro; pagamento d'un salario, impoi!ta 0 oontributo preferenziale (oonsid. 4-6) ? c) La imposte generali non sono impugnabili in ba.se all'art. 31 CF (consid. 7). d) L'art. 56 CF non protegge un'attivit. riservata a.d un servizio pubblioo (consid. 8). A. - La loi neuchateloise du 18 avril 1945 sur les allocations familiales (LAF) est entree en vigueur le 1 er janvier 1946. Le reglement d'execution (RE), le reglement de la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales (ci-apres: Caisse cantonale) et le reglement des commissions d'arbitrage da la Commission cantonale de recours en matiere d'allocations familiales ont «Ste edictes par le Conseil d'Etat, respectivement les 14 novem- bre 1945, 23 novembre 1945 et 22 janvier 1946. Selon son art. 1 er, la loi « a pour but de rendre obliga- toire pour les employeurs le versement d'allocations familiales aux salaries ». L'art. 13 precise que « l'allocation fai:n.illale ,ne peut etre consideree comme remuneration d'tiD. travail fourni. Elle est une prestation soeiale inde- peildarite du salaire qu' elle ne doit, en aueun cas, influen- cer I). saut les itdministrations et institutions faderales et les emplbyetfrS da l'economie domestique a l'agard du per- soiiiliell'eiiihiiin de maisbn, tous les employeurs Bont tenus da s'affiller a une caisse de compensation pour allocat!ons familiales et de lui verser une contribution proportionnelle au 'total des salairespayes a leur personnel (art. 2, 3 et 9 al. 1 LAF). Graoo a quoi leurs employes touchent, par enfant age de moins de 18 ans (20' ans, sous certaines conditions) et par mois, une alloeation familiale s'elevant en regle generale a 15 fr. au moins (art. 14 a 19 LAF). La compensation est operee par la Caisse cantonale, personne, juridique independante de droit publie, et par Derogatorische Kraft des Bundesrechts. N0 5. des caisses privees, professionnelles ou interprofessionnel- les, qui doivent etre autorisees par l'Etat. Cette autori- sation est subordonnee ades conditions (art. 4 a 7 LAF). L'employeur qui n'adhere pas volontairement a une eaisse privee est affilie d'office a la Caisse cantonale (art. 9 al. 2 LAF et 16 RE). L'art. 10 LAF permet au Conseil d'Etat d'instituer un organe charge de proceder a la compensa- tion entre toutes les eaises creees Bur le plan cantonal. B. - Las societes Aux Armourins S. A. et Au Prin- temps, Nouveautes S. A., proprietaires de grands maga- sins, ont leur siege dans le canton de NeuchateI. La soeiete P. Gonset-Henrioud S. A. y exploite une suceursale. Le 27 juin 1946, l'Assoeiation des grands magasins suisses a eree une eaisse d'allocations familiales, avec effet au 1 er janvier 1946. S'etant engagee, le 10 juillet. a observer la LAF dans son activite sur le territoire neucMtelois, cette caisse a eM reconnue par le Conseil d'Etat a partir du 1 er juillet 1946. Par lettre du 18 juillet, le Departement federal de l'aconomie publique a

autoris6 la caisse de compensation instituee par la meme asso- ciation en matiere d'allocations pour pert~ de salaire a gerer la caisse d' alloeations familiales selon l' ordonnance N° 40 du 9octobre 1943. Les trois societ6s prenommees ont, des le debut, ete membres de rette caisse; Plusieurs mois auparavant, la Caisse cantonale leur avait signi:fie qu'elles lui etaient affiliees d'office. Elle maintint cette mamere de voir, pour la periode du 1 el janvier au 30 juin 1946, apres que la caisse de l'Asso- ciation des grands magasins suisses eut eM reconnue. La 2 aout, elle reclama le paiement des cotisatio1S ~chues. O. - Les trois societes ont dMere cette decislon a la Commission cantonale de recours en matiere d;allocations familiales. Elle!!! invoquaient la liberte d'aSSt:Jciation, le prinieipe de la force derogatoire du droit fedei"l et l'inter- diction de la double imposition. La Commission cantonale a rejeM le recolits, le 18 septembre 19~6. , AS,73 1-- 1947

Staatsrecht. D. ~ Contre cette deecision, Aux Armourins S. A., Au Printemps, Nouveautes S. A. et P. Gonset-Henrioud S. A. ont recouru au 'Tribunal federal. Elles lui demandent de l'annuler et de dire qu'elles sont liMrees de toutes prestations envers la Caisse cantonale et qu'elles n'y ont jamais ete affiliees. Elles argumentent, en bref, comme suit: 1. L'art. 13 LAF n'a qu'une valeur tMorique. En reMM, l'allocation familiale est une prestation obligatoire liee a un contrat de travail. Cette prestation n' est qu'un oomplement du salaire. Pour y etre a.streint, il faut avoir la qUMM d'employeur; quant aux allocations, elles sont dues aux employes en tant que tels (HANS NEF, Kantonale Gesetze über Familienausgleichskassen, dans la Festgabe für August Egger, p. 354 et .355). L'obligation de s'affilier a une caisse et de payer des contributions est contraire a l'art. 326 CO, qui eonsacre Ja liberte contmctuelle. Elle deroge done au droit federal. Les recourantes servent depuis des annees a leur personnel des allocations supe- rieures au minimum legal. 2. Quand la loi neuchateloise est entree en vigueur, l'art. 34 quinquies Ost. avait deja ete adopte. Aussi Ja Confederation est-elle . seule habile a legiferer dans le domaine des eaissees de compensation familiales. 3. Les lois cantonales sur la matiere violent en outre l'art. 31 Ost. Elles empietent sur la garantie donnee aux partieuliers de contracter librement (NEF, op.cit., p. 368 et ss.). Lessalaires influencent.Ies prix. Le jeu de la libre concurrence est fausse des qu'une categorie d'entre- prises doit inclure des eontributions obligatoires dans les prix de revient. Obliger les reC{)llrantes a s'affilier a la Caisse nationale, c'est les contraindre a hausser leurs prix. L'une d'elles, qui verse chaque annee a son personnel UIi salaire global de 480.000 fr., devrait s'aequitter d'une eontribution de 10.560 fr.; alors que - six BUr ses 180 employes etant chefs de famille - les allocations semes par la Caisse cantonaJe ne s'elevent qu'a 1080 fr. par an. Deroga.torische Kraft des Bundesroohts. N° ö. 4. L'obligation de s'affilier a. la Caisse cantonale rend illusoire l'adhesion a. la caisse instituee par l'Association des grands maga.sins suisses, ce qui ne se eoneilie pas avec l'art. 56 Ost. Les recoumtes n'ont pas a. payer leurs contributions a. deux caisses differentes. E. - La Commission cantonale a conelu au rejet du recours. OonsirMrant en droit : 1. - Les recoumtes ne reproehent pas a la Commission cantoJlaJe d'avoir applique ou interprete d'une f8.90n arbitraire les prescriptions neuchateloises. sur les alloca- tions familiales. Elles attaquent uniquement ces pres- criptions memes, qui sont qualifiees d'inconstitutionnelles. 2. - Devant la Commission cantonale, elles ont allegue que la Caisse eantonaJe avait meconnu l'interdiction de la double imposition (art. 46 al. 2 Cst.), la liberte d'asso- eiation (art. 56 Cst.) et le principe de la force derogatoire du droit federal (art. 34 quinquies eombine avec l'art. 2 disp. transit. Cst.). Si le present recours abandonne le premier de ces griefs, il en artieule deux nouveaux : une violation de la force derogatoire du droit eivil federal (art. 319 et ss. CO eombines avec l'art. 2 disp. transit. Cst.) et une entrave a la liberte

du commerce et de l'industrie (art. 31 Cst.). Il convient d'admettre leur recevabilité. Certes, ils auraient pu être mentionnés dans l'instance précédente, la Commission ayant la compétence - cela ressort de la décision attaquée - de vérifier la constitutionnalité des dispositions cantonales. Mais le prononcé d'une autorité de recours qui, comme en l'espèce, jouit d'un pouvoir d'examen illimité et applique le droit d'office peut aussi être déféré au Tribunal fédéral - hormis le cas d'arbitraire - Pour une atteinte à la constitution qui n'a pas été critiquée dans la procédure cantonale (arrêt Schmid-Kull du 22 décembre 1955). En revanche, cette possibilité n'existe pas si la décision émane d'une autorité d'exécution, liée par les moyens qui lui sont soumis (arrêt Bräm du 24 janvier 1930, consid. 2).

52 Staatsrecht. Nouveaux ou non, les moyens du recours doivent être jugés sur la base du dossier soumis à la Commission neuchâteloise. La jurisprudence ne permet d'avancer de nouveaux faits, dans un recours de droit public, qu'à l'appui de griefs dont le Tribunal fédéral connaît sans que les instances cantonales aient épuisé (RO 48 I 194; 62 I 69). Ce n'est le cas, en l'occurrence, pour aucun des moyens invoqués (art. 86 al. 2 OJ). 3. - D'après les requérantes, la législation neuchâteloise relative aux allocations familiales heurte la constitution parce que les employeurs qui n'adhèrent pas volontairement à une caisse privée de compensation ou à la Caisse cantonale sont affiliés d'office à cette dernière et astreints à lui verser des primes. Ces dispositions ressortissent au droit public. C'est évident si, avec BURCKHARDT, on y range les règles impératives que l'État contraint d'office à observer, le droit privé comprenant celles dont l'application dépend des particuliers (Organisation des Rechtsgemeinschaft, 2e éd., p. 36 s. et 74; Methode und System des Rechts, p. 170, 202 et s.). En effet, l'employeur qui n'entre pas de son plein gré dans une caisse reconnue appartient d'office à la Caisse cantonale; s'il ne s'acquitte pas des contributions dues, il s'expose à l'exécution forcée (art. 20 al. 4 LAF), voire à une poursuite pénale (art. 22 LAF). On arrive d'ailleurs au même résultat avec le critère usuel, qui distingue suivant que les normes considérées sont édictées principalement dans l'intérêt général ou en vue de sauvegarder des intérêts privés. Nul doute que l'obligation d'adhérer à une caisse de compensation familiale a été imposée aux employeurs pour le bien commun. La famille revêt une importance essentielle dans le domaine de la culture humaine, notamment en raison des tâches qui lui incombent au point de vue éducatif et moral (rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la demande d'initiative pour la famille, FF 1944 p. 862). Dans les conditions actuelles, l'État ne peut pas promouvoir la famille d'une façon plus dérogatoire Kraft des Bundesrechts. N° 5. 53 directe qu'en prescrivant l'octroi d'allocations familiales aux salariés (rapport, p. 904). Du reste, le professeur NEF, dont les requérantes se réclament à plusieurs reprises, admet aussi que l'obligation imposée par la loi aux employeurs de s'affilier à une caisse de compensation familiale est de droit public (op. cit., p. 346), de même qu'il y a des liens qui se nouent avec une caisse cantonale, soit, d'une part, l'obligation de l'employeur de lui fournir une contribution et, d'autre part, le droit du salarié au paiement de l'allocation (op. cit., p. 348). Il est plus difficile de dire si une caisse privée entretient avec employeurs et employés des rapports de droit public ou de droit civil. Plusieurs faits militent en faveur de la première hypothèse: l'adhésion aux caisses privées est obtenue indirectement par la menace de l'affiliation forcée à la Caisse cantonale (art. 7 et 9 al. 2 LAF); elles doivent être autorisées par l'État (art. 4) et sont soumises à sa surveillance (art. 12); enfin, leurs prétentions peuvent être déclarées exécutoires au sens de l'art. 80 LP (art. 20 al. 4) et bénéficient d'une sanction pénale (art. 22). La question peut toutefois être réservée, car les requérantes se plaignent seulement de leur affiliation d'office à la Caisse cantonale pour le premier semestre de 1946; elles n'ont rien objecté contra

l'obligation de verser des contributions, des le 1<sup>er</sup> juillet 1946, a la caisse fondee par l'Association des grands magasins suisses. 4 .. - La droit public federal prime toujours le droit public des cantons (RO 64 I 26). Partant, les dispositions critiquees devraient etre annulees en raison de la force derogatoire du droit federal, si la Confederation avait deja regle la matiere par des normes de droit public. Mais ce n'est pas le cas. Certes, l'art. 34 quinquies al. 2 Cst. l'autorise a legiferer en matiere de caisses de compensation familiales. Mais la competence legislative des cantons est demeurée intacte. Elle ne sera restreinte ou supprimee, ainsi que le prevoit d'ailleurs l'art.2 disp. transit. Ost., que lorsque la Confederation edicterá une loi en vertu

54 Staatsrecht. de ses nouvelles attributions. Une telle loi n'existe pas encore. L'ordonnance n° 40 du De: { l'arretement de l'economie publique du 9 octobre 1943 concernant le regime des allocations pour perte de salaire ne se fonde pas sur l' art. 34 quinquies al. 2 Cst., qui n'avait pas encore ete adopte. Elle n'a du reste pas le meme objet que les dispositions attaquees : elle se borne a. encourager la creation de caisses d'allocations familiales, en permettant aux associations professionnelles qui ont fonde une caisse de compensation en matiere d'allocations pour perte de salaire de lui remettre, sous certaines conditions, la gestion des caisses d'allocations familiales instituees par elles. 5. - Les lois civiles de la Confederation laissent en principe subsister la competence des cantons en matiere de droit public (art. 6al. 1 CC). Aussi peuvent-ils soumettre a. des normes de droit public des institutions que le Legislatuer federal a deja. reglementees sur le terrain du droit prive et retrecir ainsi le champ d'application du droit prive federal en faveur de leur propre droit public. Sans doute cette competence n'est-elle pas illimitee. Ils ne peuvent empieter sur le droit prive federal que pour des motifs plausibles d'ordre public. En outre, leurs prescriptions doivent s'harmoniser avec ce droit et n'en heurter ni le sens ni l'esprit (RO 64 I 26 et ss.; amt Schild S. A. et Lambert S. A. du 31 mars 1939, consid. 2). S'appuyant sur l'etude de NEF; les recourantes tentent de montrer que les dispositions entreprises de la legislation neuchateloise s'ingerent dans le domaine du contrat de travail, regi par les art. 319 et ss. CO ; en d'autres termes, que l'affiliation forcee d'un employeur a. une caisse d'allocations familiales contredit le principe de la liberte des conventions,' expressement rappelle a. l'art. 326 CO. Mais elles n'etablissent nullement - et ne soutiennent meme pas. - que cette pretendue ingerence ne reposerait sur aucune raison plausible d'ordre public ; elles ne font pas non plus valoir de considerations qui permettraient de penser que le droit civil federal entendait exclure, ici, Derogatorische Kraft des Bundesrechts. N0 5. Si une atteinte a. la liberte contractuelle. Aussi n'est-il pas certain que leur premier moyen soit suffisamment motive. Comme il est mal fonde, on peut laisser la question ouverte. 6. - Les prescriptions cantonales en cause ne debordent, d'une maniere admissible ou non, sur le droit civil federal - e'est aussi l'avis de NEF, op. cit., p. 354- que si elles ont trait aux relations entre employeurs et employes. Or, on ne saurait decider ce qui en est d'apres la denomination que la loi neuchateloise donne a. la contribution due par l'employeur. Il importe d'identifier la nature meme de cette redevance, a. la lumiere de toute la legislation relative aux allocations familiales. Cette methode s'impose ici d'autant plus que, des deux articles qui definissent le but et le caractere des allocations, l'un (art. 1<sup>er</sup> LAF) commande plutot l'assimilation au salme de la cotisation patronale, tandis que l'autre (art. 13 LAF) s'y oppose. Dans son rapport sur l'initiative «Pour la famille» (p. 971), le Conseil federal se demande si cette contribution est le paiement d'un salaire ou un impot ; mais il ne se prononce pas. Aujourd'hui, la question doit etre resolue. Si la cotisation de l'employeur constitue un impot (ou une contribution au sens juridique du terme), l'obligation de s'en acquitter n'affecte pas les rapports de louage de

services qu'il entretient avec son personnel. NEF, qui voit la. le paiement d'un salaire, argumente ainsi; Les allocations familiales ont été instituées pour que l'employeur procure à ses employés - encore que par un détour - des suppléments de salaire ; il doit néanmoins les payer en tant qu'employeur et en faveur de SeB em/ployBJ et ceux-ci y ont droit en leur qualité d'employés «( ... Der Arbeitgeber hat seine Beiträge trotz allem als Arbeitgeber und zugunsten seiner Arbeitnehmer (souligne dans le texte) zu leisten und die Arbeitnehmer haben die Zulagen als Arbeitnehmer zu fordern ») ; l'employeur doit «financer» de sa poche le versement d'allocations à son personnel ; sans doute eela se fait-il par une voie indirecte, afin de

66 Stillsrecht. réaliser une compensation pécuniaire entre les employeurs et de protéger une certaine catégorie de salariés ; mais ce mode de règlement ne diffère d'un paiement direct qu'au point de vue technique (op. cit., p. 354). Il est exact que les prestations de l'employeur ne peuvent être regardées comme salaire ou supplément de salaire que s'il les fournit en faveur de ses employés. Mais, en réalité, l'employeur ne paie pas les cotisations en faveur de son personnel. Proportionnelles à la somme totale des salaires, elles sont dues même s'il n'occupe pas ou que peu d'ayants droit aux allocations. D'après le recours, l'une des requérantes aurait dû verser à la Caisse cantonale, si elle y avait admis une année entière, 10.560 fr. de primes, alors que ses employés n'en auraient retiré que 1080 fr. Inversement, les droits de l'employé à l'allocation ne dépendent pas du paiement effectif des primes patronales. Ils sont même distincts de sa prétention à un salaire. Ils supposent, certes, un contrat de travail valable. Mais, ce contrat conclu, ils sont uniquement déterminés par le nombre d'enfants de moins de 18 ans dont il a la charge, quelles que soient la qualité et la quantité de travail accompli. Au surplus, le Conseil d'Etat peut ordonner le service d'allocations aux employés mobilisés ou en chômage (art. 19 al. 3 LAF). Entre le versement d'allocations familiales par l'employeur à son personnel directement et leur paiement par une caisse de compensation selon le système neuchâtelois, la différence n'est donc pas purement formelle ou technique. Les caisses ne sont pas de simples intermédiaires ; elles ne se bornent pas à remettre à l'employé la somme qu'elles ont touchée de son patron; elles opèrent une compensation, qui influe sur la nature juridique de leurs prestations. L'employeur ne paie point, par leur entremise, un supplément de salaire à son personnel. Sa prestation à la caisse ne peut être considérée que comme une contribution (au sens juridique) ou un impôt et celle de la caisse à l'employé comme une prestation sociale. La Chambre de droit administratif a Derogatorische Kraft des Bundesrechts. NO 5. 57 d'ailleurs déjà jugé que les allocations familiales servies par une caisse de compensation ont un caractère social (arrêt du 25 octobre 1946 dans la cause Caisse inter-coopérative vaudoise d'allocations familiales). Si ces allocations sont des prestations sociales et non la rémunération d'un travail, les primes que l'employeur verse à la caisse ne sauraient être le paiement d'un salaire. On peut seulement distinguer entre l'impôt et la contribution. Par contribution, au sens juridique, ou charge de préférence, on entend une redevance qui incombe à celui qui tire d'une institution publique un avantage direct ou indirect dont ne bénéficient pas tous les membres de la collectivité (RO 54136 ss. ; 631 153; 671 309 consid. 3 ; 68"1 201 ; 70 I 126; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération 1934 n° 17). L'avantage consiste parfois dans l'affranchissement d'une charge antérieure. C'est ainsi que l'obligation imposée à toute une série d'entreprises de payer des primes pour l'assurance-accidents de leur personnel se substituait à la responsabilité civile qui pesait sur elles en vertu de la loi du 25 juin 1881/26 avril 1887 (message du Conseil fédéral du 10 décembre 1906 sur les assurances contre les maladies et les accidents, FF 1906, VI, 283 ss. ; cf. RO 54

III 225). Sans doute, avant l'entrée en vigueur de la loi neuchatoise du 18 avril 1945, les employeurs n'étaient-ils pas tenus, juridiquement, d'alléger les charges de famille des salariés. Ils ont toutefois un plus grand intérêt que les autres classes de la population à ce que les employés pareils de famille aient aussi des revenus suffisants. Bien que cet intérêt soit d'ordre social et non économique, il paraît légitime d'en tenir compte (O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 2e éd., vol. II, p. 404). FLEINER met au rang des charges de préférence les primes versées par les employeurs à l'assurance-maladie des employés (*Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, 8e éd., p. 427 et 428) ; NAWIASKY, les contributions à la caisse de compensation pour militaires, alors même qu'elles sont payées par les employeurs ou par des salariés qui ne sont pas astreints au service actif (ZBI vol. 41 p. 449 et 450). Dans son rôle, le Département fédéral de justice et police pense aussi que la perception d'une redevance peut se justifier par des considérations de politique sociale. Aussi a-t-il assimilé à une contribution et non à un impôt les six francs que, dans le canton d'Uri, les employeurs doivent déboursier chaque année pour leurs ouvriers affiliés à la caisse cantonale d'assurance-chômage (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération 1929 n° 5). De bonnes raisons engagent donc à tenir les cotisations versées par les employeurs aux caisses familiales de compensation pour des charges de préférence. Si l'on ne veut pas étendre jusque-là cette dernière notion, reste l'hypothèse de l'impôt. Sans doute les cotisations des employeurs ne constituent-elles pas un impôt général perçu pour subvenir aux besoins, de n'importe quel service public. Elles rentrent dans la catégorie des impôts destinés à couvrir uniquement des dépenses déterminées, c'est-à-dire à atteindre des buts spéciaux, et connus dans la terminologie allemande sous le nom de Zwecksteuer (BLUMENSTEIN, *Schweiz. Steuerrecht*, t. I, p. 2; MBVR XI, p. 290 SB.). Cette affectation spéciale les rapproche des charges de préférence. Ils en diffèrent toutefois en ce qu'ils ne sont pas dus par les seuls contribuables qui profitent de l'institution ainsi entretenue (HECKEL, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, t. I, p. 113). Les primes payées à la Caisse cantonale couvrent une dépense bien définie: le service d'allocations familiales aux salariés, service qui répond à l'intérêt non seulement des employeurs, mais aussi de la communauté et qui, pour cette raison, est à maints endroits défrayé par les deniers publics (rapport du Conseil fédéral, p. 905 et 906). Peu importe que ces primes supposent la conclusion de contrats de travail et soient graduées d'après la somme globale des salaires. La législation fiscale se greffe souvent sur des actes juridiques de droit privé et subordonne la dérogatoire Kraft des Bundesrechts. N° 6. 69 quote de l'impôt à la prestation stipulée (p. ex. l'impôt sur le chiffre d'affaires). En ce qui concerne les cotisations dues par les employeurs aux caisses de compensation familiales, la somme des salaires passe d'ordinaire pour la base la plus équitable, parce qu'elle exprime dans un certain sens la capacité financière de l'entreprise. Ces primes présentent d'ailleurs une grande analogie avec celles, également proportionnelles aux salaires, que versent aux caisses de compensation pour militaires les employeurs et les travailleurs qui n'accomplissent pas de service actif. Elles aussi appartiennent à la catégorie des impôts, si on ne les considère pas comme des contributions, au sens juridique (cf. KÜRY, *Lohnersatz und Verdienstersatz* p. 10). En l'espèce, on peut s'abstenir de décider si les cotisations des employeurs à la Caisse cantonale doivent être assimilées à un impôt ou à une charge de préférence, il est, en effet, constant qu'elles ne sont pas le paiement d'un salaire. Il n'en faut pas davantage pour exclure toute violation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral. Quant à la nature juridique des primes payées aux caisses privées, elle dépend du point de savoir si les relations de ces caisses avec les employeurs, d'une part, et les

salaries, de l'autre, relevent du droit public ou du droit prive. Cette demiere question ayant ete laissee ouverte (consid. 3), la premiere peut, pour la meme raison, demeurer indecise. 7. - Les recourantes se prevalent a tort de la liberte du commerce et de l'industrie. On ne peut pas attaquer en vertu de l'art. 31 Cst., pour la seule raison qu'elle exposea des inconvenients telle ou telle profession, une disposition legale qui interdit ou ordonne certains actes d'une fa90n generale, queIs que soient leurs rapports avec une activite lucrative determinee(RO 46 I 291 ; 69 I 178 consid. 3). Aussi l'art. 31 n'assure-t-il aucune protection contre les impOts generaux, ni meme contre

60 Staatsrecht. les impôts auxquels sont soumises toutes les professions. TI ne permet d'attaquer que les impôts speciaux frappant u,ne industrie donnee (RO 25 I 199; 45 I 358; 64 I 190). Or si la redevance instituee par la legislation neuchateloise sur les allocations familiales est un impôt (consid. 6), ce n'est en tout cas pas un impôt special: elle greve non pas une categorie d'exploitants, mais tous les employeurs, y compris ceux qui n'exercent pas une activite industrielle ou commerciale (p. ex. le canton et les eommunes pour leurs employes, les agriculteurs pour leurs ouvriers). Si quelques chefs d'entreprises pouvaient opposer l'art. 31 Ost. a une obligation aussi generale, ils seraient privi- legies vis-a-vis des autres employeurs. Au surplus, l'art. 31 Cst., suppose applicable, ne serait viole - e'est aussi l'avis da NEF, op. eit., p. 369 et 370 - que si les cotisations des employeurs etaient prohibitives (RO 54 I 82; 60 I 191). Les reecourantes ne l'ont pas pretendu dans la procedure eantonale. Or le Tribunal federal- on l'a vu au consid. 2 - ignoreles allegations nouvelles. Les precisions fournies· par le recours n'eta- blissent du reste nullement le caractere prohibitif des cotisations. TI en ressort qu'un grand magasin, qui n'est pas meme nomme, verse a son personnel un salaire global de 480.000 fr. Ce chiffre ne signifie pas qua la prime de 2,2% due ~ la Caisse cantonale (10.560 fr.) paralyserait cette entreprise. La charge moyenne des empl~yeurs affilies ades caisses privees suisses s'eleve a 2,5% (rapport du Conseil federal, p. 911). En outre, en fondant plus tOt une eaisse professionnelle, les reecourantes auraient pu eviter :leur adhesion a la Caisse eantonale ; leurs primes auraient alors alimente des le debut la eaisse de leur choix, envers laquelle elles ne eontestent point leurs obligations. 8.- Jusqu'ici le Tribunal f6deral n'a pas tranche et peut eneoire laisser ouverte la question, debattue en doctrine, si la liberre d'assoeiation (art. 56 Cst.) est aussi garantie aux personnes juridiques. Verfahren. 61 TI n'a pas ete interdit aux reecourantes de fonder une caisse de eompensation familiale. Au contraire, le Conseil d'Etat a reeonnu, avec effet au l er juillet 1946, des que la requete lui en a 6trepresentee, la caisse que l' Association des grands magasins suisses avait crOOe, avec leur colla- boration, le 27 juin 1946. Le refus de faire retroagir cette reeonnaissance au l er janvier 1946 ne heurte evidemment pas la liberte d'association. Il aurait d'ailleurs ete loisible au canton de Neuchatei d'affilier d'office tous les employeurs a la Caisse cantonale, sans limite de temps, et d'exclure le coneours des eaissees privees. Seules les associations qui ne transgressent en rien la loi peuvent s'abriter derriere l'art. 56 Ost. Cette disposition ne protege pas une aetivite que la l6gislation eantonale reserve exclusivement a un service de l'administration de l'Etat ou a un etablissement publie. Interdite des lors aux particuliers, une telle acti- vite est illicite (RO 5 p. 435 ss. ; 8 p. 249 ss. ; 10p. 18 ; amt Blatter et consorts du 14 septembre 1934, consid. 2). Par ces motifs, le Tribunal federal rejette le recours. VIII. VERFAHREN PROCEDURE Vgl. NF. 5. - Voir n° '5.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.