

privatrechtliche Ansprüche vor der zuständigen Behörde geltend zu machen.

Demnach hat das Bundesgericht  
e r k a n n t :

Der Rekurs wird teilweise gutgeheissen und demnach der Beschluss des Regierungsrates des Kantons St. Gallen vom 17. Februar 1914 insoweit aufgehoben, als das Gesuch der privaten Verwaltung der Felsischen Stiftungen um Herausgabe der Wertschriften und Titel der Familien-Witwenkasse, des Armenfonds, der Lehrkasse und der mit dem Predigerfonds verschmolzenen Töchternkasse verweigert worden ist. Mit Bezug auf den Stipendienfonds für Studierende wird der Rekurs abgewiesen.

## VII. GEMEINDEAUTONOMIE

### AUTONOMIE COMMUNALE

#### 30. Arrêt du 5 juin 1914 dans la cause La Chaux-de-Fonds contre Neuchâtel.

Autonomie communale. Règlement communal obligeant les employés des services industriels à entrer dans un syndicat. Droit de l'autorité cantonale de refuser son approbation à cette mesure comme contraire à la liberté individuelle et inopportune.

A. — Le 2 décembre 1913 le Conseil général de La Chaux-de-Fonds a adopté un règlement général pour les services industriels de la Commune. Il renferme notamment la disposition suivante (art. 9) : « Les ouvriers des deux premières classes (ouvriers à poste fixe et ouvriers à la journée) ont l'obligation de faire partie du syndicat des ouvriers des Services industriels et de se conformer

aux statuts de cette association. Ce syndicat doit faire partie de l'Union ouvrière de La Chaux-de-Fonds et de la Fédération suisse des ouvriers des Etats et des Communes. »

Aux termes des statuts, le dit syndicat a pour but :

1. la réunion des ouvriers en vue de délibérer sur leurs intérêts et les questions d'actualité les intéressant;
2. la sauvegarde par tous les moyens légaux des droits des ouvriers contre les abus de pouvoir et représailles de la part des supérieurs;
3. le développement du sentiment de solidarité au sein de la classe ouvrière.

Il n'y a pas de mise d'entrée et de sortie. L'assemblée générale peut exclure du syndicat les membres coupables de délits infamants, ceux qui ont porté préjudice aux principes du syndicat, ceux qui ont fait de fausses dépositions dans des enquêtes sur des établissements ou des questions ouvrières, ceux qui sans motifs suffisants sont en retard de trois mois dans le paiement de leurs cotisations.

Les cotisations, de 1 fr. par mois, servent entre autres à subvenir aux frais d'administration, à soutenir les membres nécessiteux et les victimes de représailles, à couvrir les frais de procès lors de plaintes judiciaires contre des supérieurs ou contre l'administration communale.

Le syndicat ne peut être dissous ou faire grève que par une décision du 4/5 des membres.

Quant à l'Union ouvrière, elle a pour but de défendre énergiquement les droits de l'ouvrier, de travailler à faire aboutir leurs revendications, de les rendre aptes à travailler à leur affranchissement complet.

Enfin la Fédération des ouvriers des Communes et des Etats a pour but de garantir, d'assurer et de développer les conditions d'engagement et de travail des dits ouvriers.

B. — Le 17 février 1914 le Conseil d'Etat a informé

le Conseil communal qu'il refusait de sanctionner l'article 9 du Règlement, celui-ci lui paraissant illégal pour les motifs suivants :

1. Conformément à l'art. 362 CO les employés et ouvriers des services industriels sont soumis, comme les autres fonctionnaires, aux principes du droit public. Les autorités communales ne peuvent, par voie de règlement, les soumettre aux principes du droit civil.

2. En excluant les ouvriers qui voudraient faire partie d'un autre syndicat ou rester en dehors de tout syndicat, le règlement viole le principe de l'égalité devant la loi garanti par la Constitution fédérale, art. 4, et par la Constitution cantonale, art. 5.

3. Le droit de former des associations garanti par l'art. 56 Const. féd. implique pour chaque citoyen le droit de choisir l'association où il veut entrer ou de n'entrer dans aucune.

4. Aux termes de l'art. 6 Const. cant. tous les citoyens sont également admissibles aux emplois publics. L'article 9 du Règlement empêche l'accès de certains emplois à la majorité des citoyens en subordonnant leur engagement à une condition contraire à la liberté individuelle.

C. — Le Conseil communal et le Conseil général de La Chaux-de-Fonds ont formé un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral contre la décision du Conseil d'Etat. Ils concluent à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral :

entrer en matière,

dire que l'art. 9 en question n'est incompatible avec aucune des dispositions constitutionnelles ou légales dont le Conseil d'Etat s'est prévalu pour l'éliminer,

dire en conséquence que le Conseil d'Etat, en statuant sur cette élimination, a outrepassé son droit de simple surveillance sur les communes, qu'il tient de l'art. 67 de la Constitution cantonale, et a par conséquent méconnu et lésé l'autonomie communale proclamée par l'art. 64 Const. cant. et par la loi sur les communes,

déclarer dès lors le recours fondé et annuler la déci-

sion du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'art. 9 du Règlement en question.

Brièvement résumée, l'argumentation des recourants est la suivante :

La Constitution cantonale soumet les communes à la surveillance du Conseil d'Etat. Mais celui-ci n'est pas souverain dans son appréciation; il ne peut refuser sa sanction à un règlement communal qu'en se prévalant de justes motifs tirés de la législation du pays. Sinon c'en serait fait du principe de l'autonomie communale. Implique donc une atteinte à ce principe non seulement un refus de sanction arbitraire, mais encore un refus de sanction basé sur des considérations de simple opportunité, de tendance politique, économique ou sociale divergente. C'est bien ainsi que l'entend le Conseil d'Etat lui-même qui cherche à démontrer que l'art. 9 du règlement en question est incompatible avec les textes constitutionnels qu'il cite. Le Tribunal fédéral devra donc entrer en matière sur le fond et rechercher si ces textes ont reçu une saine application.

En édictant l'article 9 la Commune s'est inspirée de l'idée qu'il importe de grouper tous les ouvriers des services industriels afin d'avoir en face d'elle un organisme qui représente les vues non d'une fraction, mais de l'ensemble du personnel. En obligeant l'ouvrier à faire partie du syndicat, elle n'entrave pas sa liberté. Elle rehausse au contraire sa dignité en le transformant de vulgaire serviteur en un associé nécessaire; sa coopération dans le syndicat n'entraîne pour lui ni acte de foi ni abandon d'opinion. D'ailleurs les statuts du syndicat ne renferment rien d'incompatible avec la liberté et la dignité individuelles.

L'article 362 CO invoqué par le Conseil d'Etat est inapplicable, car les ouvriers des services industriels ne sont pas des fonctionnaires publics. D'ailleurs le droit public n'interdit pas d'imposer aux fonctionnaires, en dehors des devoirs stricts de leur charge, certaines obli-

gations, pourvu qu'elles n'impliquent aucune contrainte morale, aucun sacrifice de leurs convictions.

L'article 4 Const. féd. n'est pas davantage violé. La condition imposée par l'art. 9 est en effet purement protestative; elle est à la portée de chacun et l'ouvrier qui entre dans le syndicat n'aliène pas, en ce faisant, son indépendance.

Quant à l'article 56 Const. féd., il garantit la liberté d'association; or celle-ci n'est nullement incompatible avec l'obligation imposée à certaines gens de s'associer dans tels cas déterminés.

Enfin le Conseil d'Etat allègue que la sanction donnée à l'art. 9 le mettrait dans l'obligation d'approuver de même un règlement qui exclurait de tout emploi les ouvriers faisant partie d'un syndicat ou appartenant à un syndicat de jaunes. Il n'y a aucune corrélation entre ces deux hypothèses. Dans la dernière le Conseil d'Etat pourrait s'appuyer sur l'art. 56 Const. féd., tandis que rien n'empêche une commune de proclamer le principe de l'obligation dans un domaine où aucune des conditions essentielles de la vie individuelle — liberté de parole, liberté d'opinion, liberté individuelle — n'est en jeu.

D. — Dans sa réponse le Conseil d'Etat a conclu à l'irrecevabilité du recours, l'autorité exécutive cantonale étant, en matière d'approbation des règlements communaux, souveraine dans son appréciation et aucun texte fédéral ou cantonal ne réservant un recours contre les arrêts du Conseil d'Etat.

Mais d'ailleurs le recours est mal fondé. Le Conseil d'Etat ne peut admettre qu'un pouvoir public pose comme condition d'engagement des ouvriers l'obligation de faire partie d'un syndicat. Avec ce système les qualités personnelles de travail, d'intelligence, d'intégrité de l'ouvrier qui devraient être déterminantes passent à l'arrière-plan; s'il refuse de se laisser embrigader, l'ouvrier le meilleur est évincé; cet ostracisme est contraire à nos principes démocratiques et constitue une entrave à

la liberté. Rien ne permet d'affirmer que le syndicat en question conserve toujours une pleine neutralité politique; or la politique n'a pas à s'immiscer dans les administrations publiques. La reconnaissance officielle du syndicat impliquerait la reconnaissance d'une sorte de pouvoir directeur-ouvrier: on ne peut pas tolérer la présence d'un Etat dans l'Etat; l'Etat et les Communes doivent posséder sur leur personnel une autorité incontestable et ne pas être obligés de discuter d'égal à égal avec un syndicat formé d'ouvriers qui sont sous leurs ordres. Enfin en refusant de sanctionner la répartition arbitraire des citoyens en deux catégories — ceux qui sont dignes d'être engagés parce que syndiqués et ceux qui en sont indignes parce que non syndiqués — le Gouvernement a rempli son obligation qui est de sauvegarder la liberté individuelle, ainsi que le principe constitutionnel de l'accès aux emplois publics de tous les citoyens, quels qu'ils soient.

Statuant sur ces faits et considérant  
en droit:

1. — Le Conseil d'Etat conclut à ce qu'il ne soit pas entré en matière par le motif qu'il est souverain pour accorder ou refuser son approbation aux Règlements communaux et qu'il n'existe aucune disposition instituant un recours contre ses arrêts. Il est exact qu'il n'existe pas de disposition *spéciale* attribuant à l'autorité fédérale un pouvoir de contrôle en cette matière. Mais dans ce domaine comme dans tous autres les autorités cantonales sont tenues de respecter les droits constitutionnels des citoyens et le Tribunal fédéral est compétent, en vertu des art. 113 ch. 3 Const. féd. et 178 OJF, pour connaître des recours à raison de la violation de ces droits. Or les recourants soutiennent que le refus de sanction du Conseil d'Etat implique une atteinte au principe constitutionnel de l'autonomie des Communes; ce grief entraîne la compétence du Tribunal fédéral.

Quant à savoir quelle est la portée de ce principe constitutionnel, quelle est l'étendue du droit de surveillance du Conseil d'Etat, pour quels motifs il peut refuser sa sanction, ce sont là des questions qui ont trait au fond même du recours et qui ne sont pas préjudicielles pour sa recevabilité.

D'autre part on peut avoir des doutes sur la qualité du Conseil communal et du Conseil général à recourir. A teneur de l'art. 178 ch. 2 OJF la faculté de former un recours appartient « aux particuliers ou corporations lésés par des décisions ou arrêtés qui les concernent personnellement ou qui sont d'une portée générale »; doit-elle être accordée également aux autorités communales pour la défense de droits dont elles ne sont, il est vrai, pas titulaires elles-mêmes, mais que la Commune exerce par leur organe? (cf. à ce sujet RO 6 p. 232-233, 19 p. 119, 22 p. 28, 33/I, p. 369, 34/I p. 472/473). Mais cette question n'aurait d'intérêt que si le Conseil général et le Conseil communal avaient recouru en leur propre nom. Or, bien que l'acte de recours ne le dise pas expressément, d'après toute sa teneur il est manifeste qu'ils agissent au nom et comme représentants de la Commune; ils invoquent ses droits et défendent ses intérêts et c'était bien en effet à eux à le faire, la loi sur les Communes mettant dans les attributions du Conseil général les délibérations relatives aux actions judiciaires (art. 32 ch. 5 litt. f) et le Conseil communal étant chargé (art. 33 ch. 2 litt. k) de pourvoir à l'exécution des décisions prises par le Conseil général. Du moment donc que, par leur organe, c'est la Commune même qui est recourante, la question de légitimation active ne peut plus faire de doute: le Tribunal fédéral n'a jamais hésité à reconnaître aux Communes le droit de recourir contre les atteintes portées à leur autonomie (v. RO 10, p. 498; 19 p. 119; 29 p. 203-204).

2. — Le principe de l'autonomie des Communes n'est proclamé en termes exprès ni par la Constitution neu-

châteloise, ni par la loi sur les Communes, mais résulte implicitement de l'ensemble de leurs dispositions, en ce sens du moins que la Constitution reconnaît l'existence des Communes, qu'elle leur garantit leurs biens, qu'elle leur laisse le soin de les administrer, qu'elle leur accorde le droit de prélever des impôts et qu'elle leur confie la gestion des services publics locaux. Mais, même dans le cercle restreint de son activité, la liberté de la Commune est loin d'être illimitée: elle est sous la surveillance directe du Conseil d'Etat, elle doit lui soumettre ses budgets et ses comptes, elle ne peut aliéner ni acquérir des immeubles sans l'autorisation du Conseil d'Etat, enfin « les règlements communaux ne deviennent exécutoires qu'après avoir été sanctionnés par le Conseil d'Etat » (Const. art. 67, loi sur les communes art. 15).

L'autonomie communale n'existant ainsi que sous réserve du droit de surveillance du Conseil d'Etat, elle ne subira une atteinte que pour autant que le Conseil d'Etat aura outrepassé les limites de son droit, qu'il aura abusé de son pouvoir. Ni la Constitution ni la loi n'indiquent à quels principes il doit obéir dans l'exercice de ce pouvoir; notamment elles ne disent pas quel critère il devra adopter pour l'octroi ou le refus de sa sanction aux règlements communaux. Mais il est dans tous les cas certain qu'il doit veiller au respect du droit existant et qu'il est fondé à refuser son approbation à un règlement qui impliquerait la violation de droits garantis aux citoyens. C'est à ce point de vue que le Conseil d'Etat s'est placé en l'espèce: s'il a ordonné la suppression de l'art. 9 du Règlement c'est parce qu'il a estimé que cette disposition était contraire aux principes consacrés par les constitutions fédérale et cantonales. La situation du Tribunal fédéral est autre; la question qui lui est soumise n'est pas celle de la constitutionnalité de l'art. 9, mais uniquement celle de la constitutionnalité de la décision du Conseil d'Etat. Il n'a donc pas à rechercher si celui-ci a fait une application incriticable des textes cons-

titutionnels cités, car cela reviendrait à s'arroger, en ce qui concerne l'approbation du Règlement, les compétences du Conseil d'Etat lui-même, à s'attribuer le rôle d'une autorité supérieure de surveillance des communes. Ce rôle n'est manifestement pas celui du Tribunal fédéral : il doit se borner à rechercher si, en considérant l'art. 9 comme inconstitutionnel, le Conseil d'Etat a fait preuve d'arbitraire; c'est dans ce dernier cas seulement qu'on pourra admettre qu'il a abusé de la liberté d'appréciation qui lui est reconnue par la constitution et la loi neuchâteloises et qu'il a donc porté une atteinte injustifiée à l'autonomie communale.

Or, quels que soient d'ailleurs les doutes qu'on peut avoir sur la valeur de certains des arguments du Conseil d'Etat, on doit à tout le moins admettre que le grief qu'il fait à l'art. 9 de violer la liberté individuelle des ouvriers n'est pas dépourvue de fondement. En obligeant les ouvriers à faire partie du syndicat, la Commune ne leur impose pas une obligation qui soit en relation directe avec les nécessités du service et qui à ce titre se légitime. Les recourants prétendent, il est vrai, que le groupement en un syndicat est destiné à assurer la coopération des supérieurs et des subordonnés en vue de l'accomplissement de l'œuvre commune. Mais les statuts du syndicat contredisent à cette conception : le but qui y est nettement indiqué est la sauvegarde des droits et des intérêts des ouvriers, considérés moins comme les collaborateurs des supérieurs que comme leur partie adverse qui a à redouter d'eux des « représailles » et des « abus de pouvoir ». Le syndicat constitue donc un groupement, sinon de combat, du moins de défense de la classe ouvrière; il a une tendance bien déterminée et suppose chez ses membres un certain nombre d'idées communes, non pas seulement en ce qui concerne leur situation d'ouvriers des services industriels, mais aussi quant au problème social en général. Ce caractère est encore accentué par le fait de l'affiliation nécessaire à des grou-

pements plus vastes dont le programme s'étend bien au delà du cercle de l'activité professionnelle des ouvriers de la Commune. Forcer un ouvrier à entrer dans le syndicat, c'est le contraindre à s'associer à un mouvement qu'il réprouve peut-être; il est obligé de subordonner ses propres opinions à celles que le syndicat a pour but de défendre; il renonce dans tous les cas à la faculté de faire valoir personnellement ses droits; il abdique en faveur du syndicat une part de sa liberté individuelle; il risque même (art. 6 ch. 2 des statuts) d'être exclu du syndicat et, par conséquent, de perdre sa place à raison d'actes qui sont sans relation avec ses obligations professionnelles; enfin le droit de sortie du syndicat — qui est considéré par la loi civile (CC art. 70) comme un droit essentiel du sociétaire — lui est sans doute reconnu (art. 5); mais en fait il est entravé puisque, s'il l'exerce, il perd par là même sa place.

Dans ces conditions et sans que le Tribunal fédéral ait à prendre position au sujet de la constitutionnalité du syndicat obligatoire et du mérite de cette institution, on doit constater que le Conseil d'Etat n'a pas dépassé ses compétences d'autorité de surveillance et n'a donc pas empiété sur le domaine de l'autonomie communale en jugeant inadmissible l'atteinte à la liberté individuelle qu'implique l'art. 9 du Règlement. A ce point de vue il n'est pas sans intérêt d'observer que même la question de savoir si des employés ou des ouvriers d'un service public ont le droit de se syndiquer a été et est encore controversée dans plusieurs pays; à bien plus forte raison n'est-il pas arbitraire de considérer comme illicite leur affiliation *forcée* à un syndicat.

3. — Mais d'ailleurs, ainsi que le Tribunal fédéral l'a déjà jugé (v. RO 31/1 p. 120; cf. dans le même sens RESIN, *Recht der öffentlichen Genossenschaft* p. 116, SEYDEL, *Bayerisches Staatsrecht* II p. 22, HAURION, *Précis de droit administratif* p. 303-304), le droit de contrôle de l'Etat n'est pas restreint à l'examen de la constitu-

tionnalité ou de la légalité des mesures prises par les communes. Le Conseil d'Etat exerce, aussi bien dans l'intérêt de l'Etat dont elle constituent une partie intégrante que dans celui des Communes elles-mêmes, une sorte de tutelle ou de contrôle hiérarchique sur leur administration et il a le droit de tenir compte de raisons d'opportunité pour refuser son approbation à une mesure qu'il juge désavantageuse pour les intérêts de la Commune ou de l'Etat. Or dans sa réponse au recours le Conseil d'Etat indique, à l'appui de sa décision, un certain nombre de motifs d'intérêt général qui, si même ils ne sont pas tous irréfutables, sont du moins plausibles. En particulier il fait remarquer que l'institution du syndicat obligatoire a pour conséquence de rendre plus difficile le recrutement des ouvriers, en excluant des éléments qui cependant ont par ailleurs toutes les qualités requises. De même on peut craindre qu'elle ne compromette l'autorité et la discipline nécessaires dans un service public. Enfin il faut noter que l'art. 9 du Règlement introduit en fait dans l'administration communale un rouage nouveau sur lequel la surveillance du Conseil d'Etat devrait pouvoir s'exercer comme sur les autres corps constitués de la Commune et qui cependant lui échappe, puisque les statuts du syndicat ne sont pas soumis à sa sanction. On conçoit que, pour cette raison également, le Conseil d'Etat ait refusé son approbation à une disposition impliquant une restriction du pouvoir de contrôle qui lui est assuré par la Constitution et par la loi.

La conclusion du recours qui tend à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat doit, par tous ses motifs, être écartée. Quant aux autres conclusions — qui ont d'ailleurs plutôt le caractère d'une argumentation juridique — il ne saurait être entré en matière à leur sujet, le Tribunal fédéral — ainsi que cela a été exposé ci-dessus — n'ayant pas à se prononcer sur la constitutionnalité de l'art. 9 du Règlement.

Par ces motifs

le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est écarté dans le sens des motifs.

## VIII. ORGANISATION

### DER BUNDESRECHTSPFLEGE

#### ORGANISATION JUDICIAIRE FÉDÉRALE

##### 31. Urteil vom 7. Mai 1914 i. S. Reiser und Mitbeteiligte gegen Zürich.

Ausgangspunkt der Rekursfrist in einem Falle, in welchem sich sowohl der Regierungsrat, als auch (nach ihm) der Kantonsrat mit einer Materie (Errichtung eines Schonreviers und Erlass eines neuen Jagdgesetzes) befasst haben, von der Rekurrentin aber, genau genommen, nur der Beschluss des Regierungsrates angefochten wird.

A. — Am 10. August 1912 fasste der Regierungsrat des Kantons Zürich folgenden Beschluss :

« I. Im Tösstockgebiete wird gemäss dem Vorschlage  
» der kantonalen Jagdkommission zur Erhaltung des  
» dortigen Wildstandes ein Schonrevier errichtet. In  
» diesem Revier ist die Ausübung jeglicher Art von  
» Jagd bis auf weiteres verboten.

» II. Das Pflücken, Ausreissen und Ausgraben von  
» Alpenrosen, Orchideen und anderen seltenen, nament-  
» lich alpinen Pflanzen ohne Erlaubnis des Oberforst-  
» amtes ist in dem in Dispositiv I bezeichneten Schon-  
» revier verboten.

» III. Die Finanzdirektion ist eingeladen, mit dem  
» Regierungsrat des Kantons St. Gallen in Unterhand-  
» lung zu treten, um die Ausdehnung des Schonreviers