

S. 239 / Nr. 44 Rechte des niedergelassenen Schweizerbürgers (f)

BGE 64 I 239

44. Arrêt du 7 octobre 1938 dans l'affaire Chapuis contre Conseil d'Etat du canton de Genève.

Seite: 239

Regeste:

Art. 4, 43 et 45 OF. Allocations de crise aux chômeurs. Les cantons peuvent subordonner le droit aux allocations à un délai d'attente ou à une date avant laquelle le bénéficiaire doit avoir pris domicile dans le canton; mais ce délai ou cette date doit être identique pour les ressortissants du canton et pour ceux des autres cantons. Les cantons restent libres de faire bénéficier leurs ressortissants de l'assistance publique accordée aux nécessiteux.

A. - Alfred Chapuis, originaire de Romanel (Vaud), né en 1873, a passé de nombreuses années en France comme conducteur de travaux. En raison de la crise, il dut regagner la Suisse et s'établir à Genève en novembre 1932.

Seite: 240

En avril 1937, il se présenta au service de chômage du Canton de Genève et requit une allocation de crise ou la possibilité de travailler sur les chantiers ouverts pour lutter contre le chômage. Sa demande fut rejetée; Il se pourvut devant le Conseil d'Etat qui, par décision du 8 février 1938, le débouta en se référant à l'article 27 de l'arrêté rendu par le Conseil d'Etat le 27 juin 1934, modifié le 8 janvier 1937. Cet article dispose:

«Sont exclus de toute allocation cantonale:

» a) les Confédérés sans permis de séjour ou qui n'ont obtenu un permis de séjour ou d'établissement qu'après le 1er janvier 1932 dans le canton de Genève.»

En conséquence, le Conseil d'Etat engageait Chapuis à adresser une demande de secours à son canton ou à sa commune d'origine.

B. - Contre cette décision, Chapuis a formé recours auprès du Tribunal fédéral pour violation des art. 4 et 43 de la Const. féd. Il estime avoir droit aux secours que la Confédération accorde aux Suisses atteints par le chômage. Il n'a pas pu être affilié aux caisses d'assurance contre le chômage. Il ne veut pas se mettre à la charge de l'assistance publique, étant encore en pleine force pour travailler. L'arrêté appliqué par le Conseil d'Etat est contraire à la Constitution fédérale.

Le recourant requiert l'allocation de secours de chômage et de crise et, en plus, une somme de 2000 fr. comme rappel du 1er janvier 1936 au 1er janvier 1938 et comme réparation du dommage éprouvé du fait que les allocations lui ont été refusées.

C. - Le Conseil d'Etat du Canton de Genève expose qu'aux termes de l'art. 25 de l'ordonnance rendue par le Conseil fédéral le 23 octobre 1933 pour régler le service des allocations de crise en application de l'arrêté fédéral du 13 avril 1933, le Département fédéral de l'Economie publique a pouvoir d'exercer la haute surveillance sur la matière et qu'il lui appartient de statuer en dernier ressort sur la réclamation présentée par Chapuis.

Seite: 241

Au surplus, le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours. Dans le cadre de sa compétence, il n'a pas violé les principes découlant de l'art. 4 CF. Les cantons ont le droit de limiter l'octroi des allocations de crise selon leurs possibilités budgétaires. En vertu de l'arrêté cantonal en cause, le recourant, qui s'est établi à Genève postérieurement au 1er janvier 1932, n'a pas droit aux secours de chômage. La distinction que fait l'arrêté entre les chômeurs domiciliés avant le 1er janvier 1932 et ceux qui sont arrivés à Genève après cette date n'est pas contraire à l'art. 4. La distinction est prévue dans une circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux (J. d. T. 1936 p. 3).

Dans un mémoire complémentaire du 27 juin, le Conseil d'Etat soutient l'avis que l'allocation de crise est intimement liée à l'assistance des pauvres. Le Canton de Genève doit se prémunir contre l'afflux des chômeurs provenant d'autres cantons qui n'ont pas pris, pour combattre le chômage, des mesures analogues à celles qu'il a édictées. On ne saurait faire une distinction entre les allocations de crise subventionnées par la Confédération et celles que l'Etat distribue exclusivement au moyen de ressources cantonales.

Considérant en droit:

1.- Le Tribunal fédéral est compétent pour statuer sur le recours. Il appartient aux cantons de prendre des mesures contre le chômage et contre la crise, de légiférer en cette matière et de prononcer librement sur les requêtes individuelles. La Confédération ne contribue aux mesures prises qu'en

accordant aux cantons, moyennant certaines conditions, une aide financière sous forme de subventions. Les ordonnances et arrêtés fédéraux ont pour but exclusif de réglementer ces subventions; l'administration fédérale se borne à contrôler dans quelle mesure les dispositions prises par les cantons bénéficient de l'appui financier de la Confédération. Elle n'a pas le droit de prescrire aux

Seite: 242

cantons quelles mesures ils doivent prendre, ni de s'immiscer dans les rapports entre le pouvoir cantonal et ceux qui réclament des secours. Dès lors, le recourant ne serait pas admis à se pourvoir devant l'autorité fédérale administrative pour violation des dispositions fédérales concernant les subventions de crise. Seule lui est ouverte la voie du recours au Tribunal fédéral pour violation des droits constitutionnels.

2.- Le recourant, s'il estime qu'une décision de l'autorité cantonale viole ses droits constitutionnels, peut demander au Tribunal fédéral qu'elle soit annulée. Mais le tribunal ne saurait statuer lui-même sur le montant des allocations requises ou sur une indemnité éventuelle. Les conclusions du recours sont donc en partie irrecevables.

3.- Le recourant estime être victime d'un déni de justice et soutient que l'arrêté du Conseil d'Etat qui le prive du droit d'obtenir des secours est contraire à la Constitution fédérale (art. 4 et 43 CF).

Il ne prétend pas que le texte de l'arrêté cantonal aurait été violé; il reconnaît en effet qu'il n'est pas citoyen genevois et qu'il ne séjourne à Genève que depuis l'automne 1932. Le règlement cantonal refusant des allocations aux Confédérés qui ont obtenu un permis de séjour ou d'établissement dans le canton après le 1er janvier 1932 a donc été exactement appliqué.

D'autre part, aucune disposition de droit fédéral ne crée en faveur du recourant un droit aux allocations de crise ou aux secours de chômage. Ceux-ci sont repartis uniquement selon les dispositions du droit cantonal qui, précisément, l'excluent de la répartition.

Toutefois, le recourant soutient que ces dispositions elles-mêmes sont anticonstitutionnelles:

a) Il invoque en premier lieu les droits garantis par l'art. 4 CF. Selon la jurisprudence, cet article interdit au législateur d'instituer une inégalité de traitement et exige par conséquent que tous les cas où les circonstances justifient un traitement identique soient réglés

Seite: 243

uniformément (comp. RO 63 I 291, arrêt Barraud, cons. 5 in fine et cit.). En l'espèce - outre la différence entre citoyens genevois et ressortissants d'autres cantons, question qui sera examinée plus loin -, la réglementation fait une distinction entre les habitants établis avant ou après le 1er janvier 1932. Or cette différence de traitement n'est en principe pas injustifiée. S'agissant d'allocations, l'Etat de Genève est tenu d'adapter ses prestations à ses ressources. Il a limité son action de secours à ceux qui, depuis une certaine durée, avaient participé à la vie économique du Canton de Genève et auxquels l'Etat avait par conséquent en premier lieu le devoir de venir en aide. En même temps, il se prémunissait contre les charges excessives qui pourraient survenir si, ultérieurement, les habitants d'autres cantons transféraient en très grand nombre leur domicile dans le Canton de Genève.

De l'avis du Conseil fédéral, il était indispensable de prendre, par précaution, des dispositions de ce genre (FF 1935 II p. 983 et sv., comp. J.d.T. 1936, p. 5; art. 7 de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 octobre 1919 sur l'assistance des chômeurs, ROLF 1919, p. 915, en matière internationale, FF 1920 V p. 485). Le Canton de Genève était donc en droit d'édicter des prescriptions restrictives.

b) Le recourant se plaint aussi d'une violation de l'art. 43 CF. L'arrêté cantonal fait une différence entre les citoyens genevois et les autres Confédérés, puisque ceux-là peuvent bénéficier des secours, quelle que soit la date de leur établissement dans le Canton de Genève. Or, d'après la jurisprudence (RO 49 I p. 337), l'art. 43 CF, sauf les exceptions prévues en matière bourgeoise, garantit au Suisse établi dans un canton, pour tous ses rapports de droit public avec l'Etat ou avec la commune, les mêmes droits qu'aux citoyens du canton. L'art. 45 al. 3 à 5 CF relatif au droit d'établissement supposent cependant qu'il y a encore à cette règle générale une exception implicite, consacrée également par la jurisprudence (RO 54 I p. 17 et citations), à savoir: l'égalité de traitement n'est pas

Seite: 244

applicable en matière d'assistance publique (sauf l'assistance temporaire), même si, en vertu de la législation cantonale, celle-ci incombe à la commune du domicile. Mais ce n'est là qu'une exception. Elle ne peut pas être étendue d'emblée au cas où, au lieu d'assistance publique ordinaire, il s'agit de secours accordés aux chômeurs. Cette extension ne pourrait se justifier que si les allocations de crise étaient assimilables aux secours fournis aux indigents. Or, par arrêté rendu le 29 octobre 1919 (ROLF 1919, p. 915) en vertu des pleins pouvoirs, pour régler l'assistance des chômeurs, le Conseil

fédéral avait prescrit (art. 34) que l'assistance-chômage au sens dudit arrêté ne pouvait pas être assimilée à l'assistance des pauvres; et le Tribunal fédéral, se fondant sur cette disposition, prononça en 1922 qu'au point de vue de la liberté d'établissement garantie par l'art. 45 CF, celui qui bénéficie de secours de chômage ne doit pas être considéré comme étant à la charge de la bienfaisance publique (RO 48 I pages 482/3). Les cantons de Zurich, Berne, Lucerne et Bâle-Ville statuent expressément que l'allocation de crise n'est pas une assistance d'indigents.

Actuellement, l'arrêté du Conseil fédéral n'est à la vérité plus en vigueur. Le Tribunal fédéral n'est donc lié par aucune disposition législative; il lui appartient de juger librement si, au sens de la Constitution fédérale, l'égalité de traitement garantie par l'art. 43 CF aux Suisses établis est applicable en matière de secours de chômage. Mais sa réponse doit derechef être affirmative. Il serait contraire au principe constitutionnel que les cantons excluent des secours de chômage qu'ils accordent à leurs citoyens les Confédérés établis sur leur territoire.

L'exception contenue implicitement dans l'art. 45 CF ne vaut en effet que pour l'assistance publique permanente, ou, si l'on s'en tient au terme «dauernd» du texte allemand, pour l'assistance d'une durée prolongée. Elle implique, de la part de celui qui est assisté, une certaine incapacité inhérente à des causes personnelles (maladie,

Seite: 245

vice, etc.), n'ayant pas un caractère passager. Ces causes sont le plus souvent indépendantes du domicile et particulièrement du dernier domicile, s'il y a eu de nombreux changements. Dans ces conditions, il est compréhensible que l'individu qui ne peut se suffire à lui-même retombe, d'après le système prévu par la Constitution fédérale, à la charge de son canton d'origine.

Le chômage, au contraire, qui atteint une partie de la population pour des causes non imputables aux chômeurs eux-mêmes, a en principe un caractère temporaire. Il s'agit d'un défaut dans le fonctionnement de l'économie, notamment dans l'économie de l'Etat du domicile. Les mesures officielles prises pour y remédier ne tendent pas seulement à secourir les chômeurs; elles tendent encore à maintenir sur place les bases de l'organisation industrielle, afin que l'activité antérieure puisse reprendre dès que la situation s'améliore. L'Etat ne se borne pas à verser des allocations aux sans travail, il contribue financièrement à l'assurance-chômage et subventionne les entreprises; toutes ces mesures ont la même fin. Elles se distinguent nettement de l'assistance des indigents. Celle-ci a un caractère de généralité et de continuité, tandis que les secours de crise ne sont souvent en vigueur que dans certaines parties d'un canton, ou même certaines villes, pour certaines professions déterminées, ou seulement pendant certaines périodes, voire certaines saisons et sous certaines conditions qui ne sont pas imposées aux nécessiteux.

Il est normal que les mesures prises par l'Etat, pour remédier au chômage saisonnier ou pour surmonter une crise, s'appliquent à tous ceux qui, en temps ordinaire, participent à la production nationale, quel que soit leur pays d'origine. Tel est le système instauré en matière internationale par la Conférence du travail de Washington de 1919 (FF 1920 V p. 482, 3°; obligation pour les Etats qui ont introduit un système d'assurance contre le chômage d'accorder aux ouvriers étrangers les mêmes prestations qu'aux nationaux). A plus forte raison faut-il admettre

Seite: 246

que, dans la Confédération, le principe de l'égalité de traitement consacré en faveur de tous les Confédérés par l'art. 43 CF s'applique aux mesures que les cantons prennent pour combattre les effets de la crise.

Ce principe posé, il n'est pas licite de refuser les secours de crise aux Confédérés établis postérieurement à une certaine date ou durant un certain délai, si les citoyens du canton ne sont pas soumis aux mêmes conditions. Les cantons ont institué des régimes différents. D'une manière générale, ceux qui accordent des allocations de chômage ne font pas de distinction entre leurs ressortissants et les Confédérés. Certains n'instituent même pas un délai d'attente ni une date avant laquelle le requérant doit avoir fixé son domicile dans le canton, mesures suggérées par le Conseil fédéral dans sa circulaire du 17 septembre 1935. Ce sont les cantons de Soleure, Thurgovie (qui a alloué des secours de 1933 à 1936), Tessin. D'autres cantons prévoient un délai égal pour tous (Berne, Glaris, les Grisons, Argovie, une année; Zoug et Schaffhouse, deux ans); d'autres encore fixent une date (Lucerne, 1er janvier 1930, Zurich, 1er janvier 1933). Appenzell R. E. et St-Gall font une différence entre leurs citoyens et les Confédérés en exigeant que ceux-ci soient domiciliés depuis une année dans le canton. Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Vaud ont adopté des solutions analogues à celle du canton de Genève. Ils refusent le bénéfice des secours aux Confédérés qui se sont établis après une certaine date (10 avril 1932, 1er janvier 1934, 1er janvier 1931).

Il ressort de cet aperçu que l'égalité de traitement garantie par l'art. 43 CF ne se heurte pas à des difficultés insurmontables et ne présente pas de graves inconvénients pratiques. Il suffirait, semble-t-il, d'imposer aux nouveaux arrivants, quels qu'ils soient, le même temps de carence raisonnable, de

manière à empêcher leur afflux, le canton d'origine étant naturellement libre d'accorder à ses ressortissants incapables de subvenir à leurs besoins pendant le délai d'attente, les secours fournis aux indigents; du

Seite: 247

moment qu'il s'agit de l'assistance continue, prévue à l'art. 45 CF, les Confédérés ne seraient pas fondés à exiger le même traitement.

Le recours doit donc être admis en ce sens que l'Etat de Genève n'est pas en droit de refuser au recourant des allocations de crise ou des secours par le travail pour la raison que Chapuis s'est établi dans le canton après le 1er janvier 1932, puisque cette date n'est pas fixée également pour les citoyens genevois.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral

admet le recours en tant qu'il est recevable et annule la décision du Conseil d'Etat du Canton de Genève du 8 février 1938, l'affaire étant renvoyée à l'autorité cantonale pour que celle-ci statue à nouveau dans le sens des motifs de l'arrêt