

## Arrêté du Conseil fédéral

concernant

le recours des fils de J. Jauch, à Altorf, contre le canton de Zurich, visant une indemnité pour l'abatage de leurs chevaux, ordonné par mesure de police sanitaire.

(Du 17 mars 1902.)

### Le Conseil fédéral suisse,

vu le recours des fils de J. Jauch, à Altorf, contre le canton de Zurich, visant une indemnité pour l'abatage de leurs chevaux, ordonné par mesure de police sanitaire;

vu le rapport de son Département de Justice et de Police,

*a pris l'arrêté suivant.*

#### A. En fait.

##### I.

a. Au commencement de mai 1901, la morve se déclara dans l'écurie du voiturier Daniel, à Winterthour; en application de l'article 30 de la loi fédérale du 8 février 1872, concernant les mesures de police à prendre contre les épizooties, la police ordonna l'abatage de deux chevaux appartenant aux fils de J. Jauch, à Altorf, et qui se trouvaient dans l'écurie du voiturier Daniel; la valeur des deux chevaux était de 800 et 550 francs, soit au total 1350 francs.

b. Une requête tendant à l'allocation d'une indemnité pour la perte subie ayant été écartée par la commission cantonale d'agriculture, les fils de J. Jauch recoururent au Conseil d'Etat

du canton de Zurich. La direction de l'économie publique contesta également que le canton fût tenu d'indemniser les recourants.

#### Motifs.

« Les fils de J. Jauch basent leur recours sur le § 32 de la loi zurichoise sur l'assurance du bétail. Mais il faut retenir que l'obligation étendue que ce § 32 impose au canton ne saurait être reconnue à l'égard des fils de J. Jauch, car ceux-ci ne sont pas domiciliés dans le canton et par conséquent ne participent pas à l'augmentation de dépenses résultant de l'extension de l'obligation de réparer le dommage subi. Le sinistre en question doit être apprécié exclusivement d'après les dispositions de la loi fédérale de 1872 concernant les mesures de police à prendre contre les épizooties. A teneur de l'article 17 de cette loi, le propriétaire d'un animal abattu pour empêcher la propagation d'une épizootie n'a droit à aucune indemnité que s'il a réellement éprouvé un dommage. Cette condition n'est pas remplie en l'espèce. Les chevaux des recourants étaient morveux lorsqu'ils furent abattus; ils étaient fatalement destinés à succomber. Par conséquent, l'abatage de ces animaux n'a causé aucun préjudice aux recourants. Ceux-ci n'ont donc pas droit à une indemnité.

Le canton d'Uri n'a pas de dispositions légales emportant l'obligation pour le canton d'indemniser les propriétaires d'animaux abattus par mesure de police sanitaire. Il est donc certain qu'un propriétaire zurichois qui perdrait du bétail, ensuite d'une épizootie, sur un alpage uranais serait renvoyé des fins de sa demande d'indemnité par le gouvernement du canton d'Uri, à moins que la demande ne dût être admise en vertu de l'article 17 de la loi fédérale précitée. On ne voit pas pourquoi le canton de Zurich devrait, en faveur de propriétaires uranais, s'imposer des sacrifices dépassant l'obligation prévue par la loi fédérale. »

c. Par arrêté du 5 septembre 1901, le Conseil d'Etat du canton de Zurich écarta comme non fondé le recours des fils Jauch.

#### Motifs.

« Le Conseil d'Etat ne peut qu'approuver, en principe, les considérants de la direction de l'économie publique. A teneur des articles 17 et 18 de la loi fédérale sur les mesures de police contre les épizooties, l'obligation d'indemniser les propriétaires de bestiaux incombe aux cantons « que cela con-

cerne ». D'après la jurisprudence admise jusqu'ici dans le canton de Zurich (voir, par exemple, l'arrêté du Conseil d'Etat du 4 novembre 1897 en l'affaire Albert Weber, à Berg-Gossau), le canton « que cela concerne » est le canton dont le propriétaire du bétail est originaire et où il paie ses impôts. C'est en ce sens qu'ont été émises pour les propriétaires zurichois les dispositions de la section III de la loi sur l'assurance du bétail. Il serait contraire non seulement à la jurisprudence zurichoise, mais encore à la jurisprudence en général et aux principes d'une bonne administration d'étendre le bénéfice de ces dispositions aux propriétaires étrangers au canton de Zurich qui, sans être domiciliés dans ce canton, y font séjourner leurs bestiaux temporairement et dans un but quelconque. Les fils de J. Jauch doivent adresser leur demande en indemnité au canton d'Uri. ».

## II.

Par mémoire du 23/25 novembre 1901, les fils de J. Jauch recourent au Conseil fédéral contre l'arrêté précité, à eux communiqué le 25 septembre; ils concluent à ce que cet arrêté soit annulé et le canton de Zurich invité à verser aux recourants 1080 francs à titre d'indemnité pour la perte de leurs chevaux.

Les recourants exposent :

« La demande d'indemnité des recourants a été écartée en première instance par la direction de l'économie publique et en seconde instance par le Conseil d'Etat du canton de Zurich, pour le motif qu'une indemnité ne saurait être revendiquée par des propriétaires de bestiaux non domiciliés dans le canton et dont le canton ou le pays d'origine ne pratique pas la réciprocité. La loi zurichoise ignore cette restriction. Elle déclare au contraire, sans aucune réserve, que le canton fournit une indemnité lorsque, sur l'ordre de la police, un animal d'une des espèces mentionnées au § 32 est abattu sur le territoire zurichois, en vue d'empêcher la propagation d'une épizootie. Si le législateur zurichois avait voulu restreindre l'application de la loi ainsi que les autorités administratives cantonales tentent maintenant de le faire, il l'aurait certainement déclaré, car on a dû prévoir d'avance qu'il surviendrait des cas du même genre qu'en l'espèce. Au surplus, le Conseil d'Etat a reconnu, dans son arrêté en l'affaire Weber, qu'en cas d'abatage d'animaux par mesure de police sanitaire l'obligation qu'a le canton d'indemniser le propriétaire n'est soumise qu'à une seule condition, c'est que le propriétaire du bétail n'ait pas contre-

venu aux dispositions sur la police des épizooties. L'obligation qu'à teneur du § 32 le canton a assumée à l'égard des étrangers est absolument conforme aux principes de l'équité. Qui commande, paie! A ce point de vue, le fait que les propriétaires étrangers ne participent pas aux dépenses occasionnées par l'extension de la responsabilité du canton est sans portée aucune.

En refusant l'indemnité demandée, le Conseil d'Etat du canton de Zurich s'est aussi mis en opposition avec la loi fédérale du 8 février 1872, concernant les mesures à prendre contre les épizooties. Les §§ 32 et suivants de la loi zurichoise sur l'assurance du bétail sont des dispositions d'exécution pour la loi fédérale; le canton y déclare en particulier que pour son territoire, à titre « d'indemnité équitable proportionnée au dommage », on versera 80 % de la valeur d'estimation de tous les animaux abattus par mesure de police contre les épizooties. Cette déclaration ne fixe pas seulement la mesure de l'indemnité à allouer, elle détermine aussi les personnes auxquelles l'indemnité est due. Le législateur cantonal a jugé convenable que l'indemnité fût aussi accordée aux personnes non domiciliées dans le canton. Le canton est lié par les dispositions qu'il a édictées pour l'exécution de la loi fédérale, et les autorités fédérales ont le droit de le forcer à appliquer ces dispositions, en tant qu'elles ne sont pas contraires au droit fédéral.

Abstraction faite de ces dispositions du droit cantonal, la loi fédérale a aussi été violée. A teneur de l'article 17 de cette loi, le propriétaire d'un animal a droit à une indemnité pour le dommage qu'il a subi du fait de l'abatage. Les recourants ont réellement subi un dommage, car la morve n'est pas une maladie fatalement mortelle. Les chevaux morveux peuvent être guéris. Les recourants se réfèrent à ce sujet aux communications de Nocard dans le « Bulletin de la société centrale de médecine vétérinaire », Paris 1899, n° 24, page 502, et au « Jahresbericht über die Leistungen auf dem Gebiete der Veterinär-Medizin », par Ellenberger et Schütz, 1900, page 44.

Les recourants se réfèrent aussi à une expertise. L'opinion contraire, admise par le Conseil fédéral dans un arrêté de 1879 (Salis, Droit fédéral, IV, n° 1446), est actuellement abandonnée par la doctrine.

Il n'est guère nécessaire de dire que le « canton que cela concerne », auquel incombe l'obligation de fournir une indemnité, à teneur de l'article 18 de la loi fédérale, est toujours

celui dont les mesures de police sanitaire ont occasionné le dommage. Cela ressort à l'évidence du contexte. Puis, il est évident qu'abstraction faite de ses obligations le canton agit dans son propre intérêt. Le gouvernement zurichois a lui-même admis, dans l'affaire Weber, que le canton qui ordonne l'abatage doit payer l'indemnité. Quant au défaut de réciprocité, en tant que la demande d'indemnité est basée sur la loi fédérale, il ne saurait être invoqué, car la loi fédérale garantit la réciprocité de canton à canton.»

### III.

Dans sa réponse du 20 décembre 1901, le Conseil d'Etat du canton de Zurich conclut au rejet du recours; il expose:

La demande d'indemnité pour les deux chevaux abattus par ordre de la police se fonde d'une part sur la loi fédérale du 8 février 1872, concernant les mesures de police à prendre contre les épizooties, et d'autre part sur la loi cantonale zurichoise du 17 mai 1895, concernant l'assurance obligatoire du bétail et les indemnités pour les pertes de bétail par les épizooties. Au premier point de vue, il y a lieu d'observer que l'article 17 de la loi fédérale se borne à imposer aux cantons l'obligation de verser une indemnité équitable pour les pertes réellement subies par les propriétaires en suite de l'abatage de leurs bestiaux. Or, d'après la jurisprudence constante des autorités fédérales, l'abatage d'un animal atteint de la morve ne cause aucun préjudice réel à son propriétaire, la bête morveuse étant fatalement destinée à périr de cette maladie (voir Salis, IV, n° 1446). Le recourant allègue, il est vrai, que les récents progrès de l'art vétérinaire permettent de guérir les animaux atteints de la morve; il se réfère sur ce point à la littérature scientifique. On doit répondre à cela que la curabilité de la morve n'a été établie que pour certaines affections analogues à la morve, affections limitées aux poumons et se trouvant encore à leur début. Les deux chevaux des fils Jauch accusaient une vitrification très étendue des poumons et une infection avancée des organes supérieurs de la respiration, larynx et cavité nasale, ainsi qu'il ressort des deux procès-verbaux d'autopsie dressés par le vétérinaire de district les 11 mai et 22 juin 1901, procès-verbaux qui ont été versés au dossier. Le professeur Hirtzel, directeur de l'école vétérinaire, déclare, en date du 19 décembre, que les chevaux des frères Jauch devaient être considérés comme incurables.

Le recours doit donc être écarté en tant qu'il se fonde sur le droit fédéral. Quant à la loi cantonale, elle ne contient

aucune disposition justifiant le recours. A la vérité, la loi zurichoise ne dit pas expressément, aux §§ 32 et 33, que l'obligation de fournir une indemnité pour les animaux abattus n'existe qu'à l'égard des propriétaires domiciliés dans le canton; mais cela ressort de la tendance générale de la loi. Cette loi vise avant tout l'introduction de l'assurance obligatoire du bétail; il va de soi que cette assurance ne peut s'étendre, d'une part, qu'aux propriétaires domiciliés dans le canton et, d'autre part, qu'au bétail se trouvant sur le territoire du canton; en effet, le fonds pour l'assurance du bétail n'est alimenté que par les habitants du canton et non par les personnes qui n'y sont pas domiciliées; seules les personnes qui ont versé des contributions à ce fonds peuvent en revendiquer le bénéfice; en outre, le contrôle doit être limité au bétail séjournant dans le canton (voir § 19 de la loi précitée).

Toute autre interprétation conduirait à une situation intenable; si l'on voulait admettre que le canton de Zurich est tenu de verser, sans égard au domicile des propriétaires, une indemnité pour les chevaux abattus en vue d'empêcher la propagation d'une épizootie, il adviendrait que des étrangers au canton y amèneraient leurs bestiaux suspects de morve, la période d'incubation de cette maladie étant assez longue, et le canton courrait le danger de devoir verser des indemnités de ce chef, à moins qu'il ne se décidât à faire vacciner et examiner tous les chevaux introduits chez lui, mesure dont l'application serait pour ainsi dire impossible dans l'état actuel des communications. Le cas présent fournit précisément la preuve de cette assertion. Le vétérinaire du district de Winterthour a cru au début que la morve avait été introduite dans l'écurie du voiturier Daniel par le cheval d'une tierce personne; il est maintenant démontré que l'un des chevaux des frères Jauch étant resté à Winterthour, et l'autre ayant été immédiatement emmené à Seen près Winterthour et n'ayant plus été en contact avec les chevaux du voiturier Daniel, tous deux étaient fortement atteints de la morve, tant et si bien que l'on a évalué la durée de la maladie à trois ou quatre mois pour les deux chevaux. De ce fait, le professeur Hirtzel déduit que l'un des chevaux des frères Jauch a été le véhicule de l'infection. Si le recours était admis et le canton tenu d'indemniser les recourants, on arriverait à ce résultat que le propriétaire des chevaux qui ont introduit l'épizootie dans le canton de Zurich, causant ainsi au canton un préjudice considérable, recevrait de ce chef une indemnité à laquelle il n'aurait droit dans aucun autre canton.

Cette manière de voir n'est nullement en opposition avec l'arrêté du Conseil d'Etat du 4 novembre 1897 en l'affaire Weber. Il s'agissait, dans ce cas, d'une pièce de bétail qui avait été placée pour l'estivage dans le canton de Schwyz et qui fut infectée dans le canton de Zurich, où elle dut être abattue peu de temps après son retour. La décision allouant de ce chef une indemnité au propriétaire est entièrement conforme aux dispositions de la loi et à l'interprétation admise en l'affaire Jauch; en effet, dans le cas Weber, le propriétaire versait les contributions à la caisse d'assurance, et la pièce de bétail abattue était de retour dans le canton, sinon depuis longtemps, du moins depuis quelques jours.

Enfin, le Conseil fédéral n'est pas compétent pour connaître du recours, en tant que celui-ci a trait à l'interprétation de la loi cantonale. Les recourants invoquent l'article 189, alinéa 2, de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire, à teneur duquel l'autorité fédérale statue sur les recours concernant l'application des lois constitutionnelles fédérales. La compétence du Conseil fédéral ne s'étend donc qu'au domaine délimité par les lois fédérales. L'interprétation des lois cantonales demeurent ainsi réservée aux autorités cantonales; peu importe que, dans l'espèce, les §§ 32 et 33 de loi sur l'assurance du bétail aient été émis sur la base de la loi fédérale concernant les mesures de police à prendre contre les épizooties (voir Reichel, notes 2 et 4 sur l'article 189).

Enfin, les recourants ne sauraient se plaindre d'une atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la loi, car l'arrêté du Conseil d'Etat est conforme à la jurisprudence constante de cette autorité et à la tendance générale de la loi.

#### IV.

a. Dans leur réplique les recourants font encore valoir ce qui suit.

1. Le gouvernement zuricois se met en opposition directe avec la lettre de la loi, lorsqu'il prétend que, dans l'esprit de la loi, les propriétaires de bétail étrangers au canton doivent être exclus de son bénéfice. Les dispositions concernant l'assurance du bétail ne peuvent certainement pas être appliquées en l'espèce; en effet, il ne s'agit pas ici d'assurance, mais des conséquences d'une sorte d'expropriation. Du reste, considérant le n° 2 de son arrêté en l'affaire Weber, le Conseil d'Etat a réfuté lui-même les arguments qu'il emploie

aujourd'hui. Quoi qu'en dise le gouvernement zuricois, il n'existe pas de jurisprudence constante en la matière, car il ne s'est pas encore présenté de cas semblable à celui qui fait l'objet du présent recours. C'est un argument sans portée que celui qui consiste à dire qu'une solution différente de celle proposée par le Conseil d'Etat entraînerait pour le canton de fâcheuses conséquences pécuniaires. On aurait dû songer à cela en rédigeant la loi. Au surplus, le danger n'est pas grand, car on sait que les cas de morve sont très rares dans le canton de Zurich. Les recourants protestent contre l'allégation que la morve aurait été introduite à Winterthour par leurs chevaux. En cours d'instance, les autorités zuricoises ont elles-mêmes déclaré que l'infection n'a pas été véhiculée par les chevaux des fils Jauch, mais par celui d'un nommé Bloch. Le Conseil d'Etat est lié à son aveu, lequel est consigné dans une pièce du dossier. Il est absolument invraisemblable que les deux chevaux des frères Jauch aient introduit l'épizootie dans le canton de Zurich; en effet, quatre autres chevaux des mêmes propriétaires, amenés dans le canton de Zurich avec les deux bêtes faisant l'objet du litige, sont demeurés indemnes. Le cheval abattu à Seen avait aussi séjourné précédemment dans l'écurie de Daniel. En admettant qu'en juin 1901 ce cheval fut infecté depuis trois à quatre mois, cela ne signifierait pourtant pas qu'il eut été amené malade dans le canton de Zurich en automne 1900. Le professeur Hirtzel n'a pas admis cette conclusion singulière dans son rapport du 13 juin 1901.

Le Conseil fédéral est compétent pour exiger du canton de Zurich qu'il applique les dispositions légales édictées en exécution de la loi fédérale sur les épizooties; en effet, à teneur de l'article 2 de cette loi, c'est au Conseil fédéral qu'il appartient de veiller à ce que la loi soit appliquée de façon régulière et uniforme. Il ne serait plus question d'application uniforme, s'il dépendait du bon plaisir des cantons de mettre à exécution ou non les dispositions sur la matière, même si elles ne sont que de droit cantonal.

2. Les recourants prennent acte de l'aveu que la morve est curable; aucune tentative de guérison n'ayant été faite, l'allégué suivant lequel cette guérison eût été impossible dans l'espèce ne repose sur rien. La déclaration du professeur Hirtzel, lequel est du reste intervenu dans cette affaire comme fonctionnaire de canton et dont l'impartialité n'est pas ici hors de doute, ne résout pas la question, d'autant plus qu'il n'était pas présent aux autopsies.



Les recourants contestent formellement l'allégation du Conseil d'Etat sur ce point. Il aurait évidemment incombé au Conseil d'Etat de fournir la preuve de l'exception formulée; on ne saurait équitablement imposer aux propriétaires de bétail la preuve de la non-existence de circonstances particulières excluant l'obligation des indemnités.

Dans sa duplique du 23 janvier 1902, le Conseil d'Etat présente les observations suivantes.

On ne saurait invoquer l'affaire Weber pour caractériser la jurisprudence du gouvernement zuricois; car, ainsi qu'il a été dit plus haut, il s'agissait, en ce cas, d'une pièce de bétail assurée à la caisse cantonale et qui par conséquent était protégée mieux que les chevaux des recourants.

La question de savoir quel est le cheval qui a été l'agent de propagation de l'épizootie est naturellement difficile à trancher aujourd'hui; en revanche, il est inexact de prétendre que le professeur Hirtzel se serait contredit à ce sujet. Dans son premier rapport, il a déclaré, à la vérité, que le porteur de l'infection avait probablement été le cheval d'un nommé Bloch, de Randegg. Mais, à cette époque, il n'avait pas en main le procès-verbal d'autopsie du second cheval des frères Jauch, abattu à Seen; il est fort compréhensible qu'après avoir pris connaissance de cette dernière pièce il ait changé d'avis. Cela ressort clairement de son rapport.

Sur la question de compétence, le Conseil d'Etat persiste dans son opinion. Il maintient que le Conseil fédéral n'est pas compétent pour connaître de l'interprétation de la loi zuricoise sur l'assurance du bétail, section III, §§ 32 et 33. Cette loi ne contient pas simplement des dispositions d'exécution de la loi fédérale; elle est une loi cantonale indépendante, encore que sa promulgation ait été provoquée par l'article 19, alinéa 2, de la loi fédérale du 8 février 1872, quant aux indemnités dues pour les bestiaux abattus en vue d'empêcher la propagation d'une épizootie.

Les recourants vont trop loin lorsqu'ils croient trouver dans la réponse du Conseil d'Etat l'aveu du fait que la morve est guérissable. Il ressort clairement du rapport du professeur Hirtzel que ce spécialiste ne confond pas les maladies des organes de la respiration analogues à la morve avec la morve proprement dite, laquelle intéresse non seulement les poumons, mais aussi le larynx, le cou, les naseaux, etc. Dans l'état où se trouvaient les chevaux des frères Jauch, il ne pouvait plus être question de guérison, et c'est une naïveté de la part des

recourants que de dire qu'on aurait dû dans l'espèce tenter de guérir leurs chevaux. Le Conseil d'Etat repousse avec mépris l'insinuation que le professeur Hirtzel n'aurait pas été impartial en cette affaire et que son témoignage serait par conséquent suspect.

## V.

A. La loi zuricoise concernant l'assurance obligatoire du bétail et les indemnités dues pour les pertes occasionnées par les épizooties, du 19 mai 1895, dispose aux §§ 32 et 33 :

« § 32. Lorsque, pour combattre une épizootie (article 1<sup>er</sup> de la loi fédérale sur les mesures de police à prendre contre les épizooties, du 8 février 1872), la police ordonne l'abatage de chevaux, bêtes à cornes, chèvres, moutons ou porcs, l'Etat fournit :

- a. une indemnité intégrale, si l'animal abattu était encore indemne;
- b. une indemnité de 80 % du dommage, y compris les frais de désinfection, pour l'abatage d'animaux malades ou la destruction de fourrage, litière, fumiers ou ustensiles.

La personne lésée perd tout droit à une indemnité intégrale ou partielle, si elle a contrevenu aux dispositions des lois fédérales du 8 février 1872 et du 1<sup>er</sup> juillet 1886, concernant les mesures de police à prendre contre les épizooties.

§ 33. Le montant des indemnités est fixé sur la base des rapports officiels et de propositions de la direction de l'hygiène publique.

Les indemnités sont versées par la caisse d'Etat.

B. Le règlement concernant le mode de procéder à la fixation de ces indemnités, du 22 juillet 1897, contient les dispositions suivantes.

§ 1. Les indemnités prévues aux §§ 32 et 33 de la loi précitée seront aussi versées dans le cas où des animaux auront succombé à une épizootie.

§ 2. Une indemnité ne pourra être réclamée que pour les pertes résultant des épizooties suivantes : 1. peste bovine, 2. pneumonie infectieuse, 3. morve et farcin, 4. charbon, sang de rate, 5. charbon symptomatique, 6. rouget et pneumo-entérite du porc.

§ 5. Le montant des indemnités est fixé par la direction de l'hygiène publique sur les rapports et propositions des vétérinaires d'arrondissement.

## B. En droit.

I. Les recourants demandent au Conseil fédéral d'inviter le canton de Zurich à leur verser une somme de 1080 francs, soit 80 %<sub>0</sub> de 1350 francs, prix d'estimation officiel de leurs deux chevaux abattus par mesure de police vétérinaire.

La première question à examiner est celle de savoir si et dans quelle mesure le Conseil fédéral est compétent pour statuer sur ce recours.

a. La loi fédérale du 8 février 1872, concernant les mesures de police à prendre contre les épizooties prescrit :

« Article 17. Lorsque, pour empêcher la propagation d'une épizootie, la police ordonne que des animaux soient abattus, que du fourrage, de la paille, du fumier, des ustensiles soient enfouis et que des parties de bâtiments ou tout autre avoir soient détruits, les propriétaires auront droit à une indemnité équitable proportionnée au dommage qu'ils ont réellement éprouvé.

Article 18. Ces indemnités seront payées par les cantons que cela concerne, à teneur des articles 19 et 21. La Confédération rembourse aux cantons, sous certaines conditions, une part des frais que leur occasionne l'exécution de la loi fédérale sur les épizooties.

D'après l'article 2, l'exécution des dispositions de la loi appartient aux cantons. Le Conseil fédéral en surveille l'application stricte et uniforme et prend, s'il s'agit de mesures de sûreté embrassant le territoire de plusieurs cantons, les mesures nécessaires pour arriver à une action commune.

Le Conseil fédéral est autorisé à désigner des commissaires pour l'accomplissement du mandat qui lui est conféré et à leur confier des attributions officielles.

Si donc, à teneur de la loi même, son exécution est du ressort des cantons, le Conseil fédéral a pourtant le droit de contrôler son application, tant au point de vue de l'exactitude qu'à celui de l'uniformité. Effectivement, le Conseil fédéral a toujours fait l'usage le plus étendu de ce droit de haute surveillance (voir les arrêtés mentionnés dans Salis, Droit fédéral, IV, nos 1439 et 1460).

b. Une condition capitale de l'application uniforme et correcte de la loi est certainement l'exécution stricte du principe fixé à l'article 17 et suivant lequel les cantons doivent verser aux propriétaires de bestiaux une indemnité équitable pour le dom-

mage réellement éprouvé par le fait de l'abatage d'animaux infectieux. A défaut d'une sanction effective de cette obligation légale, la loi ne serait guère applicable dans la pratique avec ses dispositions sévères, telles que celles concernant l'obligation de dénoncer les cas de maladies infectieuses (articles 12 et suivants).

En outre, le droit de haute surveillance de la Confédération, en ce qui concerne l'exécution de l'article 17, résulte de l'obligation qu'a la Confédération de fournir des subsides à teneur des articles 19 à 21 de la loi fédérale.

Il faut donc relever catégoriquement que le Conseil fédéral est compétent en principe pour connaître des recours visant le versement des indemnités prévues à l'article 17 de la loi fédérale. Cette opinion, que le Conseil fédéral a exprimée, sans la motiver explicitement, dans son arrêté dans l'affaire Schaffner (Salis, Droit fédéral, IV, n° 1446), a été aussi admise par le Tribunal fédéral dans son arrêt sur la même affaire.

« Les illégalités peuvent, dans ce domaine, être interdites ou supprimées, car, au-dessus des autorités cantonales, il y a, comme autorité supérieure, le Conseil fédéral, qui doit veiller à ce que la loi citée soit exécutée ainsi qu'il convient et auquel peuvent être adressés des recours visant la non-exécution de la loi. » (*Recueil officiel des arrêts*, IV, 2, 1878, n° 80, en particulier, page 475/476, cons. 7).

En conséquence, il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

## II.

Le gouvernement du canton de Zurich soulève une exception consistant à dire que le Conseil fédéral n'est compétent pour connaître du présent recours qu'en tant que la décision du Conseil d'Etat violerait les dispositions du droit fédéral, mais non en tant que le droit législatif cantonal serait en jeu.

Il faut concéder que, tant à teneur de la loi fédérale sur les épizooties, dont l'exécution appartient en principe aux cantons, que d'après l'article 189 de la loi sur l'organisation judiciaire, le Conseil fédéral n'est instance de recours qu'en matière d'application « de la loi basée sur la constitution fédérale », non pas en ce qui a trait à l'interprétation et à l'application de dispositions cantonales sur la police des épizooties, à moins que ces dispositions ou leur application ne soient précisément en contradiction avec la loi fédérale.

## III.

Le litige entre le gouvernement du canton de Zurich et les recourants porte uniquement sur la question de savoir si cet Etat est tenu d'appliquer, même aux cas où le propriétaire n'est pas domicilié dans le canton, les dispositions cantonales d'exécution concernant les indemnités à verser pour les pertes occasionnées par les épizooties, dispositions qui, à la vérité, ne forment pas partie intégrante du droit fédéral.

On serait tenté d'admettre le point de vue du gouvernement zuricois, si l'on parlait de l'idée que la loi cantonale concernant l'assurance obligatoire du bétail et les indemnités à verser pour les pertes occasionnées par les épizooties, du 19 mai 1895, prévoit à son § 32, lettre b, un taux d'indemnité (80 % du dommage) plus élevé que celui que le canton serait tenu de fournir en vertu du droit fédéral. En effet, le propriétaire d'un animal atteint de la morve ne subit aucune perte du fait de l'abatage de la bête malade, la maladie étant dans la règle mortelle. Les fils Jauch se sont bornés à alléguer, en général, que la morve était curable; il n'ont ni affirmé ni prouvé qu'il eût été, dans l'espèce, possible de guérir leurs chevaux; le fait d'avoir écarté la requête des recourants, formulée sur la base d'un privilège établi exclusivement par la loi cantonale, pourrait impliquer une violation du droit cantonal et non du droit fédéral.

Mais cette manière de voir ne résiste pas à l'examen.

Tout d'abord, on doit contester que la disposition de la loi en question soit inapplicable en l'espèce pour la seule raison qu'elle se trouve dans la loi sur l'assurance du bétail, laquelle institue une assurance dont le bénéfice, par la nature même des choses, est limité aux propriétaires zurichois. D'une part, d'après son titre même, la loi cantonale ne concerne pas seulement l'assurance obligatoire du bétail, mais aussi « les indemnités dues pour les pertes de bétail occasionnées par les épizooties ». En outre, à teneur du § 25, la caisse d'assurance ne verse aucune indemnité si le propriétaire a été indemnisé en vertu du § 32, c'est-à-dire dans le cas d'abatage des animaux par mesure de police contre les épizooties. Enfin, le § 32 se qualifie lui-même de dispositions d'exécution de la loi fédérale du 8 février 1872 concernant les mesures de police à prendre contre les épizooties, en mentionnant les mesures ordonnées en vue de combattre une épizootie et en

désignant les prestations de l'Etat, en cas d'abatage d'animaux par mesure de police, comme « indemnités » pour le dommage éprouvé par le propriétaire en conformité de l'article 17 de la loi fédérale. Il faut concéder que le canton de Zurich n'était pas tenu en droit fédéral de fixer un montant aussi élevé (80 % du dommage, comme indemnité de l'Etat à verser dans les cas prévus au § 32, lettre b, de la loi cantonale.) Mais, du moment qu'il l'a fait, il ne peut, dans l'application de la loi, faire aucune différence entre ses propres ressortissants et ceux d'autres cantons. Les mesures de police contre une épizootie doivent naturellement être prises là où l'épizootie sévit; par conséquent, la prétention à une indemnité qu'ont les propriétaires de bestiaux en droit public doit être exercée contre le canton qui a ordonné les mesures ayant occasionné le dommage, peu importe que le propriétaire soit domicilié dans ce canton ou dans un autre. L'obligation de verser une indemnité ne saurait être imposée ni aux cantons d'origine ni aux cantons du domicile du propriétaire. Il n'est donc pas admissible de renvoyer les recourrants à faire valoir leurs prétentions contre le canton d'Uri.

C'est aussi en ce sens que l'article 18 de la loi fédérale sur les épizooties dispose : « Ces indemnités seront payées par les cantons que cela concerne ».

Par « les cantons que cela concerne », on ne peut entendre que ceux dans lesquels l'épizootie a sévi et qui ont ordonné les mesures de police destinées à la combattre.

A la vérité, le droit fédéral prescrit seulement que les cantons qui prennent des mesures de police contre les épizooties sont tenus de verser une indemnité pour le dommage causé par ces mesures; il laisse aux cantons le soin de fixer le montant de ces indemnités, l'autorité fédérale devant simplement veiller à ce que les indemnités soient « équitables et proportionnées au dommage » (article 17 de la loi fédérale).

Cette règle est violée si un canton refuse de verser à un propriétaire lésé une indemnité quelconque d'après les dispositions de sa propre loi.

En droit fédéral, le propriétaire de bétail serait, il est vrai, tenu de prouver qu'il a subi une perte; en effet, l'article 17 de la loi sur les épizooties parle d'une indemnité proportionnée au dommage que le propriétaire a « réellement » éprouvé. Le propriétaire devrait fournir cette preuve, pour faire valoir ses prétentions. Mais les règles édictées par le

canton de Zurich pour l'application de la loi fédérale n'exigent pas que le propriétaire fasse la preuve du dommage. La loi zurichoise fixe un chiffre abstrait pour les indemnités (80 %). Cette loi part donc de l'idée que, dans chaque cas, il y a dommage. Elle libère ainsi le propriétaire du fardeau de la preuve. Aussi, dans le cas Weber, le Conseil d'Etat du canton de Zurich a-t-il interprété la loi cantonale en ce sens que « l'allocation d'une indemnité pour les animaux abattus n'est soumise qu'à la condition unique que le propriétaire lésé n'est pas contrevenu aux dispositions du droit fédéral en matière de police des épizooties » (arrêté du 4 novembre 1897).

En droit fédéral, le canton est lié par sa renonciation à la preuve du dommage ; il ne peut, pour un cas, déroger par un simple prononcé administratif aux règles générales établies pour l'exécution de la loi fédérale.

Dans l'espèce, le montant de l'indemnité due par le canton n'est pas en litige, le Conseil d'Etat ayant reconnu la véracité des allégués du recours. Seule, l'obligation de fournir une indemnité est contestée ; or, ainsi qu'on vient de l'exposer, cette obligation découle directement du droit fédéral. Ceci posé, l'obligation qu'a le canton ne peut être remplie autrement que sur la base des dispositions d'exécution qu'il a fixées lui-même.

Toute autre solution serait en contradiction avec le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, principe dont l'article 60 de la constitution fédérale fait application en prescrivant que tous les cantons sont obligés de traiter, en matière de législation, les citoyens des autres Etats confédérés comme ceux de leur propre Etat. Ce principe fondamental du droit constitutionnel suisse doit aussi être observé dans les dispositions édictées par les cantons en application de lois fédérales. L'uniformité d'exécution n'est assurée que si ces dispositions sont appliquées à tous les citoyens suisses.

Bien que la séparation des compétences entre le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral, déterminée par la loi sur l'organisation judiciaire du 22 mars 1893, ait attribué au Tribunal fédéral les recours basés sur les articles 4 et 60 de la constitution fédérale, le Conseil fédéral est compétent pour connaître du présent recours, lequel vise essentiellement une violation des dispositions du droit fédéral concernant la police des épizooties, dispositions à l'exécution desquelles le Conseil fédéral est chargé de veiller. Il ne s'agit donc pas, en première ligne,

du droit individuel à l'égalité devant la loi, droit dont la sauvegarde est du ressort du Tribunal fédéral, mais bien de l'exécution de la loi sur la police des épizooties. De même que, dans les arrêtés en matière de liberté du commerce et de l'industrie, le Conseil fédéral se déclare compétent pour examiner la question de savoir si l'égalité des citoyens devant la loi a été observée, en tant que cette question se trouve en corrélation intime avec la question principale, de même aussi, en matière de police des épizooties, la question de l'uniformité d'application est inséparable de celle de l'exécution même de la loi (voir arrêté du Conseil fédéral sur le recours Luginbühl, *F. féd.* 1898, volume III, page 613 ; rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale en la même affaire, *F. féd.* 1898, volume IV, page 619, et la correspondance entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral, *F. féd.* 1895, vol. III, page 398). Le Conseil fédéral est donc aussi compétent pour se prononcer sur l'application de la loi fédérale concernant les épizooties au point de vue des articles 4 et 60 de la constitution fédérale.

Si, d'après ce qui précède, le recours doit être déclaré fondé en principe, on doit cependant laisser aux autorités cantonales le soin de fixer le montant de l'indemnité dû sur la base des dispositions du droit cantonal.

Pour ces motifs, arrête :

1. Le recours est déclaré fondé dans le sens des considérants ci-dessus.

2. Le Conseil d'Etat du canton de Zurich est invité à veiller à ce qu'il soit versé aux fils de J. Jauch, à Altorf, pour deux chevaux abattus en mai et juin 1901 par mesure de police sanitaire, une indemnité de 80 % du dommage d'après les règles du § 32, lettre b, de la loi zurichoise du 19 mai 1895, concernant l'assurance obligatoire du bétail et les indemnités pour les pertes de bétail.

Berne, le 17 mars 1902.

Au nom du Conseil fédéral suisse,  
*Le président de la Confédération :*  
 ZEMP.

*Le chancelier de la Confédération :*  
 RINGIER.



## Arrêté du Conseil fédéral

sur

le recours de Léa Brasey à Ollon contre l'arrêt de la Cour d'appel du canton de Fribourg du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

(Du 30 juin 1902.)

### Le Conseil fédéral suisse,

vu le recours de Léa Brasey à Ollon contre l'arrêt de la Cour d'appel du canton de Fribourg, du 1<sup>er</sup> juillet 1901,

*a pris l'arrêté suivant :*

#### A. En fait.

##### I.

Par arrêté du 6 avril 1900, le Conseil fédéral déclarait fondé le recours de Léa Brasey, visant le refus de la sonnerie des cloches à l'enterrement de sa mère, dame Brasey-Haldimann (*F. féd.*, 1900, II, 334). Le dispositif de l'arrêté portait en outre :

1. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg est invité à prendre, par voie d'ordre, dans le sens des considérants ci-dessus, à notifier à toutes les communes du canton, les mesures nécessaires pour que l'article 53, alinéa 2, de la constitution fédérale, soit observé dans le canton de Fribourg et pour qu'il soit procédé à la sonnerie des cloches aussi bien à l'enterrement des personnes non catholiques qu'à celui des catholiques.

2. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg est invité à faire rapport au Conseil fédéral sur l'exécution du présent arrêté.

**Arrêté du Conseil fédéral concernant le recours des fils de J. Jauch, à, Altorf, contre le canton de Zurich, visant une indemnité pour l'abatage de leurs chevaux, ordonné par mesure de police sanitaire. (Du 17 mars 1902.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1902
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	27
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.07.1902
Date	
Data	
Seite	926-942
Page	
Pagina	
Ref. No	10 075 054

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.