

IV. STIMMRECHT

DROIT DE VOTE

5. Arrêt du 29 janvier 1927

dans la cause **Heger et consorts** contre **Neuchâtel**.

Droit de vote des citoyens (180 chiff. 5 OJF). — Force dérogatoire du droit fédéral.

Le non paiement des impôts ne saurait entraîner, par lui-même, le retrait du droit de vote. Les contribuables qui ne s'acquittent pas de leurs obligations fiscales doivent préalablement être poursuivis. Ils ne peuvent être privés du droit de vote que dans les limites posées par la loi fédérale du 29 avril 1920 sur les conséquences de droit public de la saisie infructueuse et de la faillite.

La Constitution neuchâteloise de 1858 posait, à son article 33, le principe que : « Ne peuvent être électeurs » ni éligibles les contribuables qui n'ont pas payé les » taxes qu'ils doivent à l'Etat. » Cette disposition fut abrogée, en 1881, par le Grand Conseil unanime et par la très grande majorité du corps électoral. La nouvelle Constitution se borna simplement à prévoir que : « Sont » électeurs communaux, ceux auxquels la loi confère » cette qualité » (art. 66 chiff. 3).

Néanmoins, lors de l'élaboration de la loi sur les communes, la commission législative proposa et fit, après de longs débats, insérer, contre l'avis du gouvernement, la disposition suivante, qui prit place à l'art. 20 chiff. 5 de la loi du 5 mars 1888 : « Ne peuvent être » électeurs ni éligibles, les contribuables qui n'ont pas » payé les impositions de deux années échues après la » promulgation de la présente loi et dues à la commune » de leur domicile. »

Partisans et adversaires de ce principe s'affrontèrent, dès lors, à plusieurs reprises mais sans résultat, au sein du Grand Conseil. Une atténuation fut, cependant,

apportée au texte dont il s'agit par la loi du 23 novembre 1916 sur l'exercice des droits politiques. Cette loi maintient, à l'art. 6 al. 3, que :

« Ne sont ni électeurs ni éligibles, en matière communale, les contribuables qui n'ont pas payé les » impositions communales de deux années échues, dues » à la commune de leur domicile. » Mais elle ajoute (al. 4) :

« Ne peuvent être considérées comme impayées les » impositions concernant des années pour lesquelles » un contribuable a été libéré, par décision du Conseil » communal, du paiement de son mandat d'impôt, » pour cause de maladie ou d'infortune. »

Le 23 novembre 1921, la loi fut révisée, notamment en ce qui concerne l'art. 6, et l'application dudit article restreinte aux contribuables qui n'auraient pas payé intégralement, « pendant les cinq dernières années », les impositions communales de deux années échues, dues à la commune de leur domicile.

En décembre 1925, le Grand Conseil du canton de Neuchâtel adopta une motion Samuel Jeanneret, tendant à supprimer l'art. 6 al. 3 et 4 de la loi cantonale. Un projet fut voté dans ce sens par le Grand Conseil, mais rejeté en votation populaire, les 26 et 27 juin 1926, par 5815 voix contre 5293.

Bien que tombant sous le coup des dispositions rappelées plus haut, les cinq recourants, citoyens suisses domiciliés à La Chaux-de-Fonds, ont demandé leur inscription au registre électoral. Cette requête a été écartée par l'autorité municipale. Dans une lettre à l'avocat des intéressés, le Conseil communal explique que sa décision est fondée uniquement sur l'art. 6 de la loi du 23 novembre 1916/23 novembre 1921. Toutefois, il se déclare d'accord avec la manière de voir des recourants. « En principe — dit-il —, nous sommes opposés à la suppression du droit de vote pour non paiement des impôts. Nous estimons que les pouvoirs

publics sont suffisamment armés pour faire payer les contribuables qui sont en mesure de s'acquitter. Quant à ceux qui ne le peuvent pas, il nous paraît injuste de les priver d'un droit que leur garantit la Constitution. Nous estimons aussi que les dispositions de la loi cantonale sont en contradiction avec celles de la loi fédérale du 29 avril 1920 sur les conséquences de droit public de la saisie infructueuse et de la faillite. »

Henri Heger et consorts se sont adressés à l'autorité cantonale. Dans sa séance du 29 octobre 1926, « vu la » loi sur l'exercice des droits politiques, du 23 novembre 1916, révisée le 23 novembre 1921 ; — » considérant que l'exclusion qui fait l'objet du recours » est basée sur le troisième alinéa de l'art. 6 de la » loi précitée ; — que cette disposition légale a déjà » fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral en 1915, » et que ledit recours fut écarté par le Tribunal fédéral ; » — que la suppression de cette disposition a été repous- » sée en votation populaire, les 26 et 27 juin 1926 ; — » considérant que la décision du Conseil communal » de La Chaux-de-Fonds, dont les recourants demandent » l'annulation, est strictement conforme à la loi ; — » que la loi fédérale du 29 avril 1920 sur les conséquences » de droit public de la saisie infructueuse et de la faillite » n'est pas applicable en l'espèce » ; le Conseil d'Etat a décidé de rejeter le pourvoi.

Les cinq citoyens intéressés ont formé un recours de droit public au Tribunal fédéral, en concluant à ce que les décisions communale et cantonale prises à leur égard soient annulées, pour violation des art. 4, 43, 66 et 74 Const. féd. ainsi que la loi fédérale du 29 avril 1920 précitée. Ils demandent, en conséquence, au Tribunal fédéral d'ordonner leur inscription dans le registre civique de La Chaux-de-Fonds, pour les élections et votations communales.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat s'appuie sur l'arrêt du Tribunal fédéral, du 3 décembre 1915 (RO 41 I

p. 392) qui a admis la régularité des dispositions critiquées, ainsi que sur le vote populaire qui les a récemment sanctionnées. La loi fédérale du 29 avril 1920 — dit l'autorité cantonale — ne saurait venir à leur rencontre, car elle vise uniquement les effets de la saisie infructueuse et de la faillite, et non point les conséquences d'un refus de payer les impôts. Aujourd'hui comme avant l'entrée en vigueur de cette loi, les cantons règlent souverainement, dans les limites de la Constitution fédérale, l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale. N'étant point contraire à la Constitution en 1915, l'art. 6 de la loi neuchâteloise ne peut, dès lors, apparaître comme tel aujourd'hui.

Considérant en droit :

1. — Aux termes de l'art. 180 chif. 5 OJF, le Tribunal fédéral connaît des pourvois relatifs au droit de vote des citoyens ou aux élections et votations cantonales (et communales, SALIS III N° 1124). Ces recours doivent être tranchés d'après l'ensemble des dispositions de la constitution cantonale et du droit fédéral régissant la matière. L'examen du Tribunal fédéral n'est, dès lors, pas limité au seul point de savoir si la disposition légale ou la mesure attaquée impliquent un déni de justice ou si elles violent les autres principes de la Constitution fédérale. La Cour de droit public doit, au contraire, rechercher librement si les textes ou la décision critiqués sont bien en harmonie, tant avec la Constitution du canton intéressé qu'avec les lois et la Constitution fédérales (RO 40 I p. 40 consid. 2).

2. — Les recourants se sont abstenus d'attaquer, pour elle-même, la loi neuchâteloise du 23 novembre 1916/23 novembre 1921 (art. 6 al. 3 et 4). Ils seraient, d'ailleurs, à tard pour le faire (art. 178 chif. 3 OJF ; RO 41 I p. 61). Les conclusions de sieurs Heger et consorts ont uniquement pour objet l'annulation des arrêtés pris à leur égard, sur la base de loi précitée. Ils

invoquent, à cet effet, les art. 43, 66, 74 et 4 Const. féd., ainsi que la loi fédérale du 29 avril 1920 sur les conséquences de droit public de la saisie infructueuse et de la faillite.

Mais l'art. 43 se borne à poser le principe qu'au point de vue électoral, les Suisses établis dans un canton sont assimilés aux citoyens de ce canton. Cet article ne restreint donc nullement le champ de la législation cantonale, quant à l'acquisition et à la perte du droit de vote, et il apparaît donc sans portée, en l'espèce. — L'art. 66 donne, il est vrai, à la Confédération la compétence d'édicter une loi fixant les limites dans lesquelles un citoyen suisse peut être privé de ses droits politiques. Mais cette loi n'a point encore vu le jour. — Quant à l'art. 74 — qui, d'ailleurs, n'a trait qu'au mode d'élection du Conseil national — il prescrit l'âge légal exigé de l'électeur, et il abandonne, pour le surplus, aux lois du canton du domicile le soin de déterminer les causes d'exclusion du droit de vote, aussi longtemps, du moins, que la législation fédérale n'aura pas statué à cet égard. — Enfin, touchant l'art. 4, le Tribunal fédéral a déjà considéré, le 3 décembre 1915 (RO 41 I p. 392), que l'art. 20 chiff. 5 de la loi neuchâteloise sur les communes ne saurait être tenu pour contraire au principe de l'égalité des citoyens devant la loi. Or il n'est point nécessaire de reprendre aujourd'hui cette question, car le présent recours doit, en tout état de cause, être admis pour d'autres motifs.

3. — Fondé sur l'art. 66 de la Constitution, le Conseil fédéral soumettait, le 2 octobre 1874, à l'Assemblée fédérale un projet de loi sur le droit de vote des citoyens suisses, projet disposant, à son art. 4 :

« Un citoyen ne peut être exclu du droit de vote que dans les cas suivants : 1^o par sentence du juge en matière pénale ; et 2^o s'il est sous tutelle, pour une autre cause que celle de minorité. » La faillite ou le fait d'être à la charge de l'assistance publique ne pou-

vaient donc pas, dans l'idée du Conseil fédéral, entraîner, comme tels, la perte de la qualité d'électeur. A plus forte raison devait-il en être de même du non paiement des contributions publiques. Le Message du Conseil fédéral insistait sur ce point : « A Schaffhouse et à Neuchâtel — » dit-il — le fait de ne pas avoir payé les impôts constitue » aussi un motif d'exclusion. Schaffhouse exclut tous » ceux qui ne peuvent acquitter les impôts cantonaux » ou communaux, et Neuchâtel ceux qui sont en arrière » de plus d'une année pour le paiement des impôts, » non compris ceux de l'année courante. Nous ne saurions » admettre ce motif d'exclusion, car on ne voit » pas pourquoi l'on créerait ici une espèce de contrainte » ou de privilège fiscal. Le fisc peut, comme tout autre » créancier, faire valoir ses droits envers les citoyens, » mais ce qui n'est guère admissible, c'est qu'il applique » des peines spéciales à ceux qui ne lui paient pas ce » qui lui revient. » (Feuille féd. 1874 III p. 42).

L'Assemblée fédérale modifia le texte du projet et y introduisit la privation du droit de vote, pendant cinq ans au plus, « pour cause de faillite non justifiée ». Mais la loi fut repoussée par le peuple, le 23 mai 1875.

Le Conseil fédéral revint, peu après, devant les Chambres avec de nouvelles propositions, tenant compte du résultat de la consultation populaire. « L'exclusion du droit de vote est le troisième point qui avait soulevé une vive opposition, » — dit-il dans son Message du 25 octobre 1876 (F. féd. 1876 IV p. 81). « Il y eut, à cet » égard, lors du referendum, deux courants d'idées » opposés. Dans la Suisse française, on ne voulait pas » entendre parler d'une exclusion du droit de vote pour » cause de faillite ou d'assistance publique ; on voulait » tout au moins qu'elle fût limitée le plus possible ; » dans la Suisse allemande, au contraire, ce que l'on » reprochait le plus au projet rejeté, c'était d'avoir » été trop peu sévère. Comment concilier ces deux opi- » nions contraires pour éviter un nouveau rejet de la

» loi ? Notre projet propose une transaction. » — Aux deux premières causes énumérées ci-dessus (sentence du juge, en matière criminelle ou correctionnelle, et interdiction pour prodigalité, démence ou imbécillité), le Conseil fédéral ajoutait la privation du droit de vote jusqu'à cinq ans, en cas de faillite. « Ce terme — disait le projet — doit être abrégé en cas de culpabilité moins grande. S'il n'existe pas de culpabilité, aucune exclusion n'est prononcée. » La mesure dont il s'agit était prévue, enfin, « pour cause d'assistance publique provenant de la faute de l'assisté ».

Le texte du projet du Conseil fédéral fut quelque peu remanié par l'Assemblée fédérale, qui donna, notamment, à l'autorité cantonale le droit de porter à dix ans la durée de la privation des droits politiques, « en cas de faute particulièrement grave du failli » (v. F. féd. 1877 II p. 835). Mais ce projet ne fut pas mieux accueilli que le premier, et il succomba, lui aussi, devant le peuple, le 21 octobre 1877.

En 1882 le Conseil fédéral adressa aux Chambres un nouveau message (F. féd. 1882 III p. 1 et suiv.). Il écartait résolument, cette fois, toute mesure restrictive en cas de faillite simple, et il suggérait de limiter la privation du droit de vote pour cause d'assistance publique aux cas dans lesquels un jugement reconnaît que cette assistance est due « à un genre de vie déréglé » ; (ce dernier motif d'exclusion ne devait, d'ailleurs, s'appliquer qu'en matière communale). Le projet figura, pendant quelques années, dans la liste des tractanda de l'Assemblée fédérale, puis il fut biffé de l'ordre du jour, dans l'année 1893.

Les dispositions cantonales qui privaient du droit de vote les citoyens en retard dans le paiement de leurs impôts restèrent, dès lors, en vigueur, tandis qu'elles auraient été supprimées par l'adoption de l'un ou l'autre des projets de 1874, 1876 ou 1882. C'est ce que le Conseil fédéral, puis le Tribunal fédéral relevèrent dans plusieurs

arrêts (Feuille fédérale 1885 I p. 309; SALIS III N° 1220; Conseil fédéral, 1^{er} décembre 1911, affaire Stöcklin et consorts; RO 41 I p. 396 et suiv.).

4. — Cette situation a, toutefois, été profondément modifiée par l'entrée en vigueur de la loi fédérale — prévue à l'art. 26 de la LP — sur les conséquences de droit public de la saisie infructueuse et de la faillite. Cette loi, du 29 avril 1920, se base sur les art. 66, 64 et 74 al. 2 de la Constitution fédérale et dispose à son article premier :

« La saisie infructueuse et la faillite n'entraînent pas par elles-mêmes la privation du droit de vote.

» Demeurent réservées les dispositions de la législation pénale des cantons prévoyant la privation du droit de vote comme peine applicable aux délits en matière de poursuite pour dettes et de faillite. Le débiteur ne peut toutefois être puni de la privation du droit de vote du seul fait de la saisie infructueuse ou de la faillite.

» Il est en outre réservé à la législation cantonale de statuer que la privation du droit de vote pour cause de saisie infructueuse ou de faillite peut être prononcée pour une durée maximum de quatre ans lorsqu'il est constaté par l'autorité judiciaire que le débiteur a causé sa déconfiture par une faute d'une certaine gravité. »

Aux termes de l'art. 3 :

» Toute privation du droit de vote qui serait contraire aux dispositions de la présente loi cesse de déployer ses effets dès l'entrée en vigueur de celle-ci.

» A la même date seront abrogées toutes les dispositions contraires du droit fédéral ou cantonal, en particulier l'art. 26 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite. »

Par conséquent, lorsqu'un citoyen est poursuivi pour non paiement de dettes (publiques ou privées) et que des actes de défaut de biens sont délivrés contre lui, son insolvabilité, bien qu'officiellement constatée, ne suffit pas pour entraîner, *ipso facto*, à son égard, la privation du droit de vote. Cette mesure revêt, en effet, dans l'esprit du législateur fédéral, le caractère d'une véritable *peine*, laquelle ne doit, par conséquent, frapper que les personnes indignes d'exercer leurs droits civiques.

Or toute peine suppose, par définition, une *faute*, faute dont le créancier intéressé, et même l'office, ne sauraient être seuls juges, mais qui doit, bien plutôt, avoir été constatée par *sentence judiciaire*. La loi fédérale prévoit deux éventualités : d'une part, la commission d'un délit de poursuite (art. 1^{er} al. 2) et, d'autre part, l'insolvabilité, résultant d'une poursuite restée infructueuse ou de la faillite (al. 3) ; dans ce dernier cas, la privation du droit de vote n'est encourue que si le débiteur a causé sa déconfiture « par une faute d'une certaine gravité » — durch erhebliches Verschulden (voir, sur le sens de cette expression, RO 52 I p. 94 et suiv.).

Il est, dès lors, évident qu'au nombre des « dispositions contraires » du droit cantonal, abrogées par l'art. 3 al. 2 de la loi fédérale, figurent les textes constitutionnels et législatifs qui édictent des sanctions de droit public pour le simple cas d'insolvabilité et, *a fortiori*, ceux qui prévoient l'exclusion du droit de vote pour non paiement des dettes, en dehors de toute poursuite et avant même que l'insolvabilité du débiteur ait été constatée. Ces dispositions excèdent les limites mises à la souveraineté cantonale par la loi fédérale. Restreindre, par une interprétation littérale et formelle, la portée de celle-ci aux seuls cas dans lesquels la poursuite a été intentée et menée à chef, serait méconnaître le développement historique de la réforme et équivaldrait à sanctionner des mesures bien plus extrêmes encore que celles expressément visées et interdites par le texte en question.

Un traitement privilégié des créances de droit public n'a point été réservé, en 1920, par le législateur fédéral, malgré l'existence de lois cantonales semblables à celles de Neuchâtel. Il est, d'ailleurs, de principe, en Suisse, que l'Etat et les Communes doivent, comme tout autre créancier, poursuivre par la voie ordinaire et selon les formes légales le recouvrement des sommes qu'ils prétendent leur être dues (art. 43 LP). Aussi bien le

Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel a-t-il abrogé, le 8 juin 1914, un arrêté du 24 novembre 1891 qui permettait à des huissiers spéciaux d'exercer, jusque et y compris la saisie, les poursuites en acquittement d'impôts. Le Conseil d'Etat constate, dans son décret, que toute organisation particulière des poursuites fiscales est « incompatible avec le droit fédéral en vigueur », l'application du principe de l'art. 43 LP ne pouvant être assurée « que si les poursuites pour impôts et taxes de l'Etat et des communes sont, comme toutes les autres, opérées exclusivement par les offices des poursuites et soumises aux mêmes règles, notamment en ce qui concerne la participation à la saisie ». Cela étant, la privation des droits politiques, sans constatation judiciaire préalable de culpabilité, apparaît comme un moyen coercitif dirigé contre la personne du contribuable et, partant, incompatible avec le principe moderne suivant lequel l'exécution des obligations pécuniaires ne doit porter que sur les biens du débiteur (cf. F. féd. 1916 IV p. 332). Ni la Constitution, ni le droit fédéral ne reconnaissent, d'ailleurs, l'existence d'un lien indissoluble entre l'obligation de payer l'impôt et le droit de prendre part aux élections et votations (F. féd. 1863 III p. 314 à 316 ; SALIS III N° 1157 ; RO 41 I p. 61 et suiv.).

L'art. 6 al. 3 de la loi neuchâteloise du 23 novembre 1916/23 novembre 1921 apparaît donc comme contraire à la loi fédérale du 29 avril 1920, loi dont l'application est soumise au contrôle du Tribunal fédéral (RO 52 I p. 94 et suiv.). L'alinéa 4 de l'article visé ne saurait mettre obstacle à cette conclusion, déjà par le motif qu'il attribue à un organe administratif, intéressé à la solution du problème, des compétences dévolues, par la loi fédérale, à l'autorité judiciaire et à elle seule.

Dans ces conditions, les arrêtés communaux et cantonaux rendus sur la base des dispositions précitées ne peuvent être maintenus. Le pourvoi doit donc être déclaré fondé et les recourants — qui n'ont pas été

privés du droit de vote pour une autre cause — réintégrés dans leur qualité d'électeur en matière communale.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est admis. En conséquence, la décision du Conseil communal de La Chaux-de-Fonds, communiquée les 18 et 27 août 1926, et l'arrêté du Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel, du 29 octobre 1926, sont annulés, l'autorité communale étant invitée à mentionner les recourants au registre des électeurs de La Chaux-de-Fonds.

V. GARANTIE DES BÜRGERRECHTS

GARANTIE DU DROIT DE CITÉ

6. Urteil vom 13. April 1927 i. S. H. gegen Aarau.

Zuständigkeit des Bundesgerichts zum Entscheid darüber, ob eine Ehefrau, deren Ehe als ungültig erklärt worden ist, ihr früheres Bürgerrecht wieder erlangt hat. Bejahung dieser Frage in einem Fall, wo die Ehe deshalb als ungültig erklärt worden ist, weil der Ehemann vor der Trauung nicht wusste, dass die Ehefrau Mutter eines unehelichen Kindes war.

A. — Am 23. September 1926 ist Alice H. von Aarau, in Aarau, mit S. von Horw (Luzern), in Zürich, die Ehe eingegangen. Durch Urteil vom 7. Dezember 1926 hat das Bezirksgericht Zürich die Ehe auf Begehren des Ehemannes als ungültig erklärt, gestützt auf Art. 124 Ziff. 2 ZGB, mit der Begründung, dass der Kläger die Beklagte nicht geheiratet hätte, wenn ihm bekannt gewesen wäre, dass sie schon vorher Geschlechtsverkehr gehabt und ausserehelich geboren habe; es sei auch anzunehmen, dass das aussereheliche Kind eine Gefahr für die späteren Beziehungen der Eltern bilden würde, und die Verheim-

lichung des Kindes habe dauernd das Vertrauen des Klägers in die Beklagte erschüttert.

Durch Schlussnahme des Gemeinderates von Aarau vom 4. Februar 1927 wurde Frau H., die sich wieder in Aarau aufhielt, zur Abgabe von Heimatschriften aufgefordert, weil sie das Bürgerrecht von Aarau durch den Abschluss der Ehe verloren und dasselbe durch die Ungültigerklärung der Ehe nicht wieder erlangt habe; das hänge nach Art. 134 Abs. 1 ZGB von der Frage ab, ob die Ehefrau bei der Trauung sich in gutem Glauben befunden habe, was zu vermuten sei; deshalb sei Frau H. als Bürgerin von Horw anzusehen. Ein Wiedererwägungsgesuch der Frau H., das sich darauf stützte, dass sie ihrer Mitteilungspflicht gegenüber dem Ehemann nicht nachgekommen und daher nicht guten Glaubens gewesen sei, weshalb sie das Bürgerrecht von Horw nicht beanspruchen könne, wurde vom Gemeinderat von Aarau am 25. Febr. 1927 abgewiesen: Die Ehefrau habe bei der Eingehung der Ehe nicht wissen können, dass die Eheschliessung aus dem Grunde nichtig erklärt werden könne, weil sie dem Ehemann ihr vorehelich geborenes Kind verschwiegen habe, zumal da das Gericht selber annehme, dass nicht bei jedem Verschweigen einer ausserehelichen Geburt die Ehe nichtig erklärt werden könne, sondern dass hierbei auf die persönlichen Verhältnisse abgestellt werden müsse. Überhaupt sei es unpraktisch, hinsichtlich der Folgen der Ehenichtigkeit auf den guten Glauben abzustellen; die Frage sollte gerichtlich für alle Fälle gleich entschieden werden, entweder in dem Sinne, dass bei Ehenichtigkeit, wie bei der Ehescheidung, das neue Bürgerrecht beibehalten werde, für welche Ansicht die bessern Gründe sprechen, oder dass das frühere Bürgerrecht wieder auflebe, wie das mehrere Auslandsstaaten vorsehen. Um die Frage entscheiden zu lassen, möge sich Frau H. an das Bundesgericht wenden.

B. — Mit Eingabe vom 12. März 1927 stellt Frau H.