

## Arrêté du conseil fédéral

sur

les recours concernant les élections au grand conseil,  
du 3 mars 1889, dans le cercle électoral  
tessinois de Lugano.

(Du 5 août 1891.)

### Le conseil fédéral suisse,

vu les recours concernant les élections au grand conseil, du  
3 mars 1889, dans le cercle électoral tessinois de Lugano;  
vu le rapport de son département de justice et police,

*a constaté les faits suivants.*

I. Par lettre du 5 février 1889, l'avocat Elvezio Battaglini a demandé au préfet d'ordonner l'*inscription*, dans le registre électoral pour les élections au grand conseil, du 3 mars 1889, de 18 citoyens dénommés dans sa requête.

La municipalité se déclara d'accord.

Le même jour, l'avocat Agostino *Soldati* a demandé à être rayé du registre électoral de Lugano, attendu qu'il est domicilié à Neggio, sa commune d'origine. Il alléguait ce qui suit.

Je ne conteste pas que j'habite Lugano pendant la plus grande partie de l'année, mais je n'ai jamais manifesté la volonté d'y établir mon ménage; toute ma famille, avec laquelle je fais ménage commun, est à Neggio; c'est là que je reviens chaque jour lorsque je ne suis pas retenu à Lugano par mes affaires; j'y passe toutes les fêtes; j'y paie les impôts, non seulement le focatico, mais en-

core le testatico. Je ne suis pas inscrit dans le registre électoral de Lugano, et je n'y ai jamais pris part à aucune votation; on ne m'y a pas non plus convoqué.

La municipalité répondit que Soldati possède à Lugano une maison, dans laquelle se trouve son étude d'avocat et de notaire, et qu'en conséquence il y était réellement domicilié.

Enfin, le D<sup>r</sup> Fedele Moroni et consorts se sont aussi adressés au préfet pour lui demander de compulser les registres d'impôt des 10 dernières années et de rayer du registre électoral tous les citoyens qui tombent sous le coup de l'article 4, lettre e, de la loi du 15 juillet 1880 et en particulier ceux qui figurent dans une liste annexée.

La municipalité répondit qu'elle ne se croyait pas obligée d'exhiber les anciens registres d'impôt, qui présentent des arriérés au sujet desquels il a déjà été prononcé à l'occasion des élections de 1885 pour le grand conseil. En outre, les dispositions relatives à la prescription des dettes sont aussi applicables aux dettes provenant des impôts. Du reste, on ne peut pas exclure de l'élection ceux qui sont en règle pour le paiement des impôts des deux dernières années.

Aussi ne reconnaissait-elle que l'exclusion de 11 citoyens, avec la réserve que ceux-ci devaient être réinscrits s'ils payaient encore leurs impôts arriérés.

II. Par décret du 15 février, le préfet prononça l'exclusion, pour impôts arriérés, de 10 citoyens désignés aussi par la municipalité comme étant en retard pour le paiement, et en outre de 57 autres citoyens pour chacun desquels on indiquait la somme due. Il ne suffit pas, disait-il, qu'un citoyen « ait reçu d'un percepteur communal complaisant, même avec l'assentiment de la municipalité, une quittance d'impôt pour 1887 »; il faut que tous les impôts soient payés pour pouvoir acquérir le droit de vote.

En admettant même, ajoutait-il, que la théorie d'après laquelle l'article 147, chiffre 1<sup>er</sup>, du code fédéral des obligations s'applique aussi aux impôts soit juste, l'année 1888 n'entre pas ici en ligne de compte, parce que, au dire de la municipalité, les registres d'impôt pour cette année-là ne sont pas encore établis. Il s'agirait donc des années 1883 à 1887. Le paiement postérieur ne peut plus remédier au mal.

Après un long exposé, le préfet ordonna donc la radiation de 67 citoyens dans le registre électoral de Lugano.

En ce qui concerne *Soldati*, le préfet ordonna aussi sa radiation, en se basant sur les raisons suivantes. Bien que ce citoyen

possède à Lugano une maison dans laquelle il a son étude, il n'y a ni sa famille ni ses domestiques, ni par conséquent son ménage; le tout est à Neggio, où il vit en ménage commun avec sa mère, ses frères et sœurs. Il n'est donc pas plus domicilié à Lugano que ne le sont les avocats et notaires Censi, Buzzi, Lubini et autres, qui sont exactement dans la même position que lui.

III. La municipalité recourut au conseil d'état contre ces décrets, en alléguant les arguments suivants.

a. Quant aux 18 citoyens du recours Battaglini.

Le décret est nul, parce qu'il a été rendu et communiqué après le délai légal. Eventuellement, au point de vue du fond, la municipalité déclare ne recourir qu'en ce qui concerne les citoyens suivants.

*Plattner Hermann* est en possession d'un permis d'établissement régulier, délivré à Bellinzone le 27 mars 1888.

*Mazzucchelli Giovanni* est en règle pour ses impôts; il vit avec sa mère à Lugano, où il a un commerce près de l'hôtel Beau-séjour. Il a toujours payé ses impôts; l'année dernière seulement, il n'a pas payé le testatico parce qu'il demeurait à Bâle, et la municipalité ne pouvait pas l'y contraindre, parce qu'il ne demeurait pas à Lugano et qu'il n'est pas bourgeois de la commune. Il a repris ici son domicile depuis plus de 3 mois.

*Morandi Giuseppe* est également en règle pour ses impôts. Avant 1887, il demeurait chez son grand-père maternel Giuseppe Pusterla et ne figurait par conséquent pas dans le registre des impôts. Il a payé les impôts pour 1887.

*Giani Francesco* est employé sous les ordres de l'ingénieur d'arrondissement de Lugano; il ne va que rarement chez son père à Ponte Tresa, et cela seulement pour quelques heures chaque fois; il n'y est pas inscrit dans le registre électoral.

En conséquence, la municipalité demandait l'autorisation d'inscrire ces quatre citoyens.

b. Quant aux 67 citoyens du recours Moroni.

En premier lieu, la municipalité oppose l'exception de forme comme pour la lettre a. Quant au fond, elle s'en tient aux arguments déjà mis en avant. Les cinq ans du délai de prescription ne partent pas de 1883, mais seulement de 1884, car le délai ne subit pas d'interruption, bien que les impôts pour 1888 n'aient pas encore été perçus. La municipalité ne fait pas opposition à la

radiation des 10 citoyens susnommés, ainsi qu'elle l'a déjà déclaré au préfet. Au sujet des autres, elle fait les observations suivantes.

Adamina Andrea feu Giuseppe est exempté du paiement des impôts comme infirmier à l'hôpital.

Andreotti Andrea feu Domenico s'est marié en 1884 et vivait précédemment avec sa mère; il ne serait en retard que pour les impôts de 1883, qui sont prescrits.

Bariffi Giuseppe feu Giuseppe s'est marié en 1886; il figurait auparavant comme faisant partie de la famille de ses parents; il est en règle pour ses impôts.

Bariffi Pietro fils de Giuseppe, né en 1867, élevé par le cordonnier Baldini, qui a toujours payé pour lui.

Bazzuri Pietro feu Giovanni n'est en retard que pour une seule année, 1883, qui est frappée de prescription.

Belloni Antonio feu Vittore, né en 1867, vit avec sa mère et a payé les impôts pour 1887.

Bertoni Mosè feu Angelo, en arrière pour 1886; l'année 1883 est prescrite.

Belloni Pietro feu Francesco. Idem.

Colombo Luigi feu Giuseppe a payé pour 1887 et n'est en retard que pour 1884.

Frappoli Napoleone fils d'Antonio n'est pas en retard pour les impôts.

Galletti Albino feu Luigi n'est en retard que pour 1885.

Galletti Alessandro feu Luigi. Idem.

Gasparini Giuseppe feu Carlo. On l'a exempté de l'impôt pour 1884, et il a payé tous les autres.

Gianini Antonio feu Antonio n'est en retard que pour 1884, l'impôt de 1883 étant prescrit.

Gianini Pietro-Antonio fils d'Antonio vit avec son père, qui a payé pour lui.

Gianini Giovanni-Eurico fils d'Antonio. Idem.

Lingeri Giuseppe feu Pietro n'est en retard que pour 1884, l'impôt de 1883 étant prescrit.

Laghi Pietro feu Giovanni-Battista a vécu avec sa famille jusqu'à son mariage, qui a eu lieu en 1885; depuis cette époque, il a payé ses impôts.

Macchi Carlo feu Antonio n'est en retard que pour 1885, l'impôt de 1883 étant prescrit.

Neuroni Attilio feu Manfredo n'est en retard que pour 1884, l'impôt de 1883 étant prescrit.

Rossi Agostino feu Giuseppe n'est en retard que pour 1884 et a payé l'impôt pour 1887.

Talleri Angelo feu Ignazio. Idem.

Würmli Enrico fils de Giacomo n'est en retard que pour 1884, l'impôt de 1883 étant prescrit.

Pour 24 autres citoyens, la municipalité reconnaît qu'ils sont en retard de 2 ans, 1884 et 1885, 1884 et 1887 ou 1885 et 1887; elle est d'accord aussi pour l'exclusion de 9 autres citoyens.

c. Quant à Soldati.

La municipalité soulève une exception de forme, comme pour la lettre a. Quant au reste, elle réitère ses allégations précédentes. Il est indifférent que Soldati ne prenne pas ses repas dans sa maison à Lugano, mais bien au restaurant. Le même préfet a aussi déclaré Vitaliano Berra domicilié à Lugano, bien que ce citoyen paie ses impôts à Montagnola.

IV. Le conseil d'état prit la décision suivante.

Le retard apporté aux décrets du préfet n'en entraîne pas la nullité, car à l'impossible nul n'est tenu.

a. Quant à Plattner, Mazzucchelli, Morandi et Gianì.

Le décret du préfet a été communiqué à la municipalité le 23 février, et le recours n'est parvenu que le 26, soit après l'expiration du délai de 3 jours; en conséquence, il est écarté comme tardif.

b. Quant au recours Moroni.

Le décret du préfet a été communiqué à la municipalité le 20 février et le recours n'a été remis que le 23, soit après l'expiration du délai de 3 jours; en conséquence, il est écarté comme tardif. « Au surplus, le décret du préfet aurait, pour des motifs de fond, été complètement confirmé. »

c. Quant à Soldati.

« Par les motifs mis en avant par le préfet », son décret est confirmé.

V. Le 28 février et le 1<sup>er</sup> mars, la municipalité s'adressa au conseil fédéral pour demander sa protection. Le délai de recours, dit-

elle, a été observé par nous, et, par conséquent, on aurait dû entrer en matière au fond sur nos recours. Ce n'est que le 20 février à 6 heures du soir que nous avons reçu l'un des décrets, et ce jour-là nous serait compté! C'est là une toute nouvelle théorie pour le canton du Tessin. Quant à Soldati, la municipalité répète les arguments mis en avant par elle.

Le 4 mars, *Foppa* Leonardo feu Felice a protesté par lettre contre son exclusion de la votation, ajoutant qu'il aurait voté pour les candidats libéraux. Comme participant aux revenus de bourgeoisie de Lugano, il ne les a pas perçus pendant les 4 ans qu'il a passés à l'étranger, précisément pour payer ainsi ses impôts.

VI. Le 5 mars, six citoyens ont adressé au grand conseil une réclamation contre l'admission illégale de citoyens à l'urne électorale de la ville de Lugano, bien que cette admission n'ait rien changé au résultat de l'élection. Ce sont :

- |  |              |
|--|--------------|
| 1. rayés par le conseil d'état . . . . .   | 20 citoyens. |
| 2. rayés par le conseil d'état et reconnus par la municipalité elle-même comme n'ayant pas le droit de voter . . . . . | 16 >         |
| 3. non inscrits dans le registre électorale . . . . .  | 39 >         |

La municipalité répondit, en date du 7 mars :

Quelques bonnes qu'aient été les intentions de la loi du 3 décembre 1888, cette loi a été reconnue fort défectueuse en pratique. Le 5 février, la municipalité a reçu de nombreuses réclamations de diverse nature, concernant environ 300 citoyens. Elle n'avait que 3 jours pour les examiner. De là un certain nombre d'inscriptions, à la radiation desquelles elle a plus tard consenti elle-même. Si le conseil d'état était entré en matière sur nos recours, nous aurions, malgré notre recours au conseil fédéral, opéré provisoirement la radiation des citoyens en question ; comme il ne l'a pas fait, nous avons provisoirement permis à ces citoyens de voter, sous réserve de la décision définitive qui serait prise à leur égard, spécialement en considération du fait que la loi du 3 décembre 1888 n'a pas obtenu la sanction du conseil fédéral.

Les citoyens qui figurent sous les chiffres 2 et 3 ont été admis parce que, avec la grande surexcitation des esprits, leur exclusion pouvait provoquer des désordres ; du reste, une partie des citoyens énumérés sous le chiffre 3 figuraient en réalité dans le registre électorale ; d'autres avaient été simplement oubliés, et ce fait ne peut pas porter atteinte aux droits des citoyens. Il est vrai que chacun aurait dû s'assurer, par l'inspection du registre affiché, s'il

y figurait; toutefois, une omission de ce genre n'a jamais eu, jusqu'à présent, pour conséquence l'exclusion de l'urne électorale. C'est pour cela qu'on n'a pas consulté le registre.

D'après les procès-verbaux imprimés du grand conseil, cette autorité n'a pas donné suite à la réclamation.

VII. Par devant le délégué fédéral, la municipalité réitéra les données reproduites ci-dessus au sujet de divers citoyens.

Soldati répéta les observations présentées dans son recours et attira encore spécialement l'attention sur le fait qu'il n'avait jamais reçu d'invitation pour prendre part aux assemblées communales de Lugano.

Sur la demande du délégué fédéral au sujet de l'inégalité de traitement entre Soldati et Vitaliano Berra, le préfet déclara que ce dernier demeure à poste fixe à Lugano, depuis 2 ans, avec sa femme et deux enfants et y est, par conséquent, incontestablement domicilié, ce qui n'est pas le cas du premier.

Foppa n'a pas été inscrit parce qu'il n'est pas domicilié à Lugano et qu'il est en retard depuis plus de 3 ans pour le paiement des impôts.

Du reste, aucun nouvel argument n'a été produit, si ce n'est le soupçon du préfet que la municipalité aurait, après coup, apporté des modifications au registre électoral.

*Statuant sur ces faits et considérant en droit :*

1. Bien que la loi du 3 décembre 1888 renferme certainement de grandes défauts, le mode de procéder de la municipalité de Lugano doit être absolument blâmé. Quoi qu'on puisse penser de la manière dont le conseil d'état a cru devoir traiter ou ne pas traiter les recours qui lui avaient été adressés, il était indubitablement du devoir de la municipalité, après avoir patronné auprès du conseil fédéral les droits des citoyens, d'obtempérer, en attendant, aux ordres du conseil d'état. Si elle estimait devoir sauvegarder encore plus spécialement ces droits, elle aurait pu le faire en permettant de voter dans une urne à part. Ce qui est absolument incompréhensible, c'est qu'une autorité suisse ait pu consentir à permettre une illégalité, simplement par crainte de désordres qui auraient pu se produire.

2. Par suite de ces admissions, les recours adressés au conseil fédéral sont, il est vrai, devenus sans objet. Il y a lieu toutefois, précisément parce que ces admissions étaient illégales au point de

vue de la forme, de les examiner encore quant aux principes à suivre.

En premier lieu, quant à *Soldati*, on doit dire que son exclusion du registre de Lugano paraît justifiée. Ce citoyen n'a jusqu'ici jamais renoncé à son domicile à Neggio, alors même qu'il séjourne pendant la semaine à Lugano pour sa vocation. Il se trouve dans les mêmes conditions que le professeur Pedrotta, d'Intragna, à Locarno.

Quant à *Foppa*, son exclusion paraît également justifiée, attendu qu'il n'est évidemment pas domicilié depuis 3 mois à Lugano. Du reste, le conseil fédéral ne prend aucune décision vis-à-vis de lui, parce que Foppa ne s'est pas adressé aux instances cantonales.

3. Le rejet des recours de la municipalité, pour cause de tardiveté, était injustifié. En effet, l'article 4 de la loi du 3 décembre 1888 sur l'établissement des registres électoraux pour l'élection périodique du grand conseil statue ce qui suit.

« On peut recourir au conseil d'état, dans le délai de trois jours à partir de la communication, contre la décision du préfet; les parties adverses peuvent, dans le délai de trois jours, faire parvenir au conseil d'état leurs observations. »

Or, il s'agit de savoir comment on doit calculer ce délai de recours. La loi elle-même se borne simplement à dire à l'article 10 : « Les délais fixés dans cette loi sont ininterrompus (tempus continuum) ». La loi du 15 juillet 1880 sur l'exercice du droit de citoyen actif ne renferme aucune disposition directe quelconque à ce sujet. Par contre, elle dit, à l'article 8, que toutes les questions relatives à son application doivent être traitées en conformité de la loi du 27 novembre 1863 sur la procédure administrative. L'article 2 de cette dernière loi parle du recours au conseil d'état, et l'article 12 est conçu comme suit.

« Les délais de cette loi sont tempus continuum, sans déduction des jours fériés; toutefois, on ne compte, dans le délai, ni le jour de la remise ni celui de l'expiration (non computandosi però nel termine nè quello dell' intimazione nè quello della scadenza). »

En conséquence, on ne doit compter ni le jour de la signification de la décision du préfet, ni celui de la remise du recours à la municipalité pour être transmis au conseil d'état. Si, contrairement à cela, on affirme, dans les décrets du conseil d'état, que la loi dit expressément « dans le délai de trois jours » (*entro tre giorni*), ce fait ne peut pas peser dans la balance. En effet, la loi précitée du 27 novembre 1863, qui statue que les délais doivent



être fixés de la manière indiquée ci-dessus, se sert de la même expression (article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>: entro 10 giorni; article 2: entro giorni quindici dalla comunicazione; article 7: entro il perentorio termine di 15 giorni), qui signifie simplement « avant l'expiration du délai ». Ce qui est moins justifié encore et presque incompréhensible, c'est l'argumentation des décrets du conseil d'état, d'après laquelle le législateur a dû comprendre, dans le délai de trois jours, celui de la signification du décret incriminé et celui de la remise du recours, attendu que, s'il avait voulu autre chose, il l'aurait dit, tout comme dans la loi de 1863. En effet, le conseil d'état déclare lui-même, avec raison, que la loi de 1880 est encore en vigueur, et celle-ci se réfère précisément à celle de 1863; du reste, alors même que ce ne serait pas le cas, on ne pourrait certainement pas en conclure que c'est justement le contraire qui est en vigueur. Le code suisse des obligations (article 88), le droit commun de l'Allemagne, le code de procédure civile italien (article 43), tout comme la loi de 1863, ne comprennent pas, dans les délais, le jour de la remise, et le code tessinois de procédure civile dit expressément, à son article 567, qu'on ne doit compter, dans les délais, ni le jour de la signification ni celui de l'expiration du délai.

4. Il faut donc entrer en matière au fond sur l'affaire, et la seule chose à prendre ici en considération est la question de savoir si les citoyens dont le droit de vote est contesté sont, oui ou non, en retard pour le paiement des impôts.

L'article 4 de la loi tessinoise sur l'exercice du droit de citoyen actif dit :

« Est exclu du droit de citoyen actif :

« e. quiconque, depuis deux ans, ne paie pas les impôts du canton et de l'état.

« Ces motifs d'exclusion ne sont plus applicables dès qu'ils cessent d'exister. »

Il est clair, d'après cela, qu'un citoyen ne peut être exclu pour retard d'une année seulement dans le paiement des impôts ou pour retard d'une partie seulement des impôts pour les deux dernières années.

On ne peut pas non plus parler de retard lorsque la réclamation d'impôt est frappée de prescription, ce qui est le cas au bout de 5 ans. Il ne peut donc s'agir, dans ce motif d'exclusion, que de retards pour les 5 dernières années.

On doit en outre se demander comment il faut traiter les citoyens auxquels on n'a nullement réclamé le paiement de leurs impôts. Il faut observer, à ce sujet, que, dans les communes tessinoises, on ne paraît pas, comme ailleurs, envoyer à domicile un bordereau d'impôt à chaque contribuable, mais qu'on se borne à une sommation publique d'avoir à payer les impôts à une époque déterminée. On pourrait donc bien en conclure que tout contribuable qui n'obtempère pas à cette sommation tombe sous le coup de l'article 4, lettre e. Toutefois, si l'on examine la chose de plus près, cette conclusion paraît hasardée. Il est parfaitement possible qu'un citoyen ne sache ou ne pense pas qu'il est contribuable, qu'il croie qu'il a déjà payé ou qu'un autre a payé pour lui, ou même qu'il estime avec raison ne pas devoir d'impôts, tandis que la municipalité l'a fait figurer dans le registre des contribuables ; il ne paraît pas justifié d'en faire découler, sans autre forme de procès, une conséquence aussi grave que la perte du droit de citoyen actif. Si un citoyen porté dans le registre d'impôt ne paie pas, ce n'est vraiment pas trop exiger que de demander qu'il reçoive une sommation spéciale de payer, avant qu'on le déclare déchu de son droit de vote ; le contraire donnerait, à une autorité communale d'une certaine couleur politique, le moyen de pousser, par son silence, un citoyen du parti opposé à ne pas payer ses impôts et de le priver ensuite, à l'improviste, de ses droits électoraux. Or, on doit éviter même l'apparence d'une manœuvre de ce genre. En conséquence, le conseil fédéral ne peut se joindre à une interprétation de la loi d'après laquelle il ne serait nullement nécessaire, pour priver un citoyen de son droit de vote, d'une sommation personnelle, restée sans effet, de payer les impôts. Enfin, il ne peut être question de priver de son droit de vote un citoyen qui ne figure nullement dans le registre d'impôt et auquel, par conséquent, on n'a pas même réclamé d'impôts par le registre public.

5. Enfin, en ce qui concerne la question de savoir comment on doit calculer les 5 ans pour la prescription, on doit admettre d'une manière absolue le point de vue de la municipalité, savoir qu'il faut compter en remontant depuis le 3 mars 1889 et qu'on ne peut par conséquent se demander que si les impôts réclamés depuis le 3 mars 1884 sont payés ou non. En effet, l'article 147, chiffre 1<sup>er</sup>, du code fédéral des obligations ne connaît pas d'interruption de la prescription par le motif qu'on n'a pas encore fixé une partie des prestations annuelles ; comme pour tous les autres délais de prescription, on doit calculer celui-ci en remontant depuis le moment où l'impôt est réclamé. Les réclamations de la municipalité apparaissent en conséquence comme fondées.

*Par ces motifs,*

*le conseil fédéral prononce :*

1. Les recours présentés par la municipalité de Lugano sont liquidés dans le sens des considérants ci-dessus.

2. Communication au conseil d'état du canton du Tessin, tant pour lui que pour les autorités et particuliers intéressés.

Berne, le 5 août 1891.

Au nom du conseil fédéral suisse,

*Le président de la Confédération :*

W E L T I.

*Le chancelier de la Confédération :*

R I N G I E R.

---

**Arrêté du conseil fédéral sur les recours concernant les élections au grand conseil, du 3 mars 1889, dans le cercle électoral tessinois de Lugano. (Du 5 août 1891.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1891
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.10.1891
Date	
Data	
Seite	561-571
Page	
Pagina	
Ref. No	10 070 401

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.