

MESSAGE

du Conseil fédéral suisse aux Conseils législatifs de la Confédération touchant la question des contributions communales des citoyens établis.

(Du 17 Novembre 1854.)

Tit.

En date du 19 Juillet dernier le h. Conseil des Etats nous a invités à présenter un rapport aux deux Conseils législatifs sur un recours du Gouvernement de St. Gall d. d. 16 Juin de cette année; touchant la question des contributions communales des citoyens établis.

Tous les points essentiels que le Gouvernement de St. Gall expose dans ce mémoire, ont été précédemment déjà en partie développés, en partie mentionnés dans sa réplique à une réclamation du Gouvernement de Thurgovie; c'est pourquoi et considérant l'importance en principe de la chose, nous avons cru devoir, dans notre arrêté sur la matière contre lequel il y a actuellement recours, entrer dans un exposé spécial des motifs à l'appui de notre décision. Nous devons en conséquence en reproduire tout le contenu et pourrons nous borner ensuite à quelques observations auxquelles le recours a fourni particulièrement matière. Voici cet exposé : *)

*) Voir Feuille fédérale de 1853, tome II, pag. 594—616.

« Par office du 17 Mars de l'année dernière, le Gouvernement de Thurgovie a exposé ce qui suit : D'après les lois thurgoviennes les citoyens absents (hors du Canton) sont aussi tenus de contribuer dans une certaine mesure aux dépenses de leur commune pour l'église, l'école et les pauvres, et un grand nombre de communes se sont vues obligées par les dépenses toujours croissantes à faire usage de cette loi.

« Or il y a beaucoup de Thurgoviens établis dans le Canton de St. Gall qui se refusent au paiement des contributions et se croient en droit d'en appeler à la décision des tribunaux St. Gallois, tandis que le Gouvernement de Thurgovie estime que si les contribuables veulent contester quand à la modalité et à la quotité l'impôt exigé, ils ont à ouvrir recours devant les autorités administratives thurgoviennes à teneur des lois du Canton. Dans la correspondance entretenue à cet égard, le Gouvernement de St. Gall a néanmoins établi en principe que lorsqu'il s'agit d'impôt et d'autres réclamations personnelles, les Suisses doivent être actionnés au lieu de leur domicile et à teneur des lois du Canton. Deux cas de cette nature se présentent :

1. La commune de Wuppenau a affecté fl. 3725. 15 kr. à la construction d'une maison d'école, et 25 de ses bourgeois, domiciliés dans le Canton de St. Gall, ayant été requis de payer leur contribution légale, la sommation fut renvoyée au juge civil de St. Gall.
2. Il en a été de même à l'occasion d'une contribution pour les pauvres de fl. 18 que la commune évangélique de Romanshorn a réclamée de l'un de ses bourgeois à St. Gall.

« Or le Gouvernement thurgovien estime que ses administrations ecclésiastique, scolaire et des pauvres,

ne peuvent pas être astreintes à prouver devant les tribunaux St. Gallois que leurs combourgeois sont sujets aux impôts et à attendre de savoir, si ces tribunaux veulent reconnaître ou non que les lois thurgoviennes en matière d'impôt sont applicables aux Thurgoviens établis dans le Canton de St. Gall. Car sans parler du résultat, les autorités thurgoviennes devraient pour des contributions minimales intenter une foule de procès compliqués et dispendieux dans le Canton de St. Gall, et se verraient par là dans la nécessité ou de renoncer à la contribution ou de faire valoir leur droit plus tard à la première occasion qui se présenterait. Il pourrait être obvié à tous les inconvénients alors que le Gouvernement de St. Gall permettrait en pareil cas de donner suite à l'exécution pour autant que les contribuables établis ne prouveraient pas qu'ils ont ouvert recours devant les autorités thurgoviennes supérieures.

« Le Gouvernement de Thurgovie termine en déclarant qu'il a en vue de provoquer une décision en principe sur la question de savoir si les autorités du pays d'origine d'un citoyen établi ailleurs sont compétentes pour prononcer sur les différends en matière ecclésiastique, scolaire et de pauvres; dans le cas de l'affirmative, il demande en même temps qu'il soit procuré exécution aux réclamations de contributions dans les deux cas spéciaux mentionnés.

« Cette réclamation a été communiquée au Gouvernement de St. Gall, lequel y a répondu d'une manière très-circonstanciée en date des 15/21 Décembre 1852.

« Nous faisons suivre ici le résumé de ce rapport :

« Le Gouvernement de Thurgovie fonde sa manière de voir sur l'art. 3 de la Constitution fédérale

et en fait découler la compétence de prendre des décisions obligatoires au sujet de réclamations d'impôts aussi par de là les frontières de son Canton. Le Gouvernement de St. Gall ne saurait partager cette opinion; dans ce Canton il est admis, à une seule exception près, savoir en matière de construction de nouvelles églises, en principe que le domicilié est assimilé au bourgeois de l'endroit quant aux contributions locales. En général on considère celui qui est établi comme étant soumis en matière de recours, aux lois du domicile, et les contributions qui lui sont imposées pour des buts de son Canton ou de sa commune, sont envisagées comme relevant de la législation et de la juridiction du Canton du domicile. Les Cantons sont souverains sans doute, mais seulement dans les limites de la Constitution fédérale et l'un vis-à-vis de l'autre, chacun sur son territoire, de telle sorte que le même droit de souveraineté peut être exercé envers la même personne ou chose, par un Canton seulement, mais non par deux simultanément; une double juridiction sur le même objet est absolument inadmissible. Il doit en être de même dans un Etat fédératif; le citoyen d'un Etat fédératif, réuni en *un tout unitaire*, ne saurait être assujetti doublement à la même obligation.

« L'art. 41, chiffres 4 et 5 de la Constitution fédérale accorde aux Cantons le droit d'imposer des contributions aux citoyens appartenant à d'autres Cantons; il n'y a sans doute aucun Canton qui ne prélève, pour des buts d'utilité cantonale, des impôts sur les habitants établis aussi bien que sur ses propres citoyens, et, dans le cas inverse, il n'y a aucun Canton qui ait jamais prétendu que ses citoyens établis dans d'autres Cantons soient actionnés au sujet des contributions.

pour des buts du dit Canton. Le même principe doit aussi prévaloir en ce qui concerne les contributions communales. Or il a déjà été démontré que c'est au Canton du domicile qu'appartient le droit d'imposer ceux qui y sont établis, et cela incontestablement aussi en affaires communales, en partie par l'assimilation avec les bourgeois de l'endroit quant aux charges, en partie par des prestations qui ne doivent pas être plus considérables que celles imposées aux habitants appartenant à d'autres communes du Canton; et même la restriction en vertu de laquelle les citoyens établis ne peuvent pas voter dans les affaires communales proprement dites, essentiellement privées de leur nature, ne fait que confirmer la règle. Cette compétence en matière d'imposition a été à diverses fois reconnue par le Conseil fédéral, et le Canton de Thurgovie fait usage de ce droit sans restriction. Ce droit git d'ailleurs dans la nature des choses, car l'église et l'école sont ouvertes au citoyen, et la police le protège lui et sa propriété. Réciproquement, il est contraire aux rapports naturels d'actionner un citoyen en dehors des limites de son Canton, pour des établissements et des institutions qu'il trouve dans le moment au lieu de son domicile et qui ne peuvent lui être utiles que là. Il n'est en ceci rien changé non plus par la circonstance qu'un citoyen absent peut toujours rentrer dans sa commune et demander assistance en cas de besoin; car il est précisément dans la notion du droit de cité que le citoyen puisse en tout temps et aussi longtemps qu'il lui plaît vivre sur territoire étranger et sous des lois étrangères; dans l'intervalle le droit de cité doit être considéré comme dormant, et l'Etat originaire en permettant l'établissement, renonce à l'application et au

concours de ses lois. D'après le texte positif de la Constitution fédérale, la notion du droit suisse de cité et d'établissement consiste en ce que le premier s'étend sur toute la Suisse, et le dernier dans le droit de s'établir librement et sans entrave dans tout le pays, le citoyen établi étant assimilé politiquement au citoyen de l'endroit. Il suit de là que, abstraction faite des affaires de commune, il n'y a à côté des droits exercés dans le lieu d'établissement aucun autre exercice de droits civils, conséquemment aussi aucune contrainte pour l'accomplissement d'autres devoirs civiques. Il ne peut être question d'un établissement libre, sans entraves qu'autant que, d'un côté, le départ du lieu d'origine est libre et sans entraves, et que, de l'autre, celui qui s'établit n'a, indépendamment des obligations qu'il a à remplir dans le lieu de domicile, aucun tribut à acquitter simultanément et périodiquement au lieu d'origine. Cette double charge serait beaucoup plus onéreuse que toute augmentation des droits d'établissement, et le droit civil suisse commun aussi bien que l'établissement ne serait point une vérité, alors que le Suisse établi aurait à redouter les poursuites incessantes de l'autorité de son Etat ou de son endroit et devrait acquitter des émoluments relevant de cette juridiction.

« Réciproquement la souveraineté cantonale demeure dans toute sa plénitude, si elle s'étend aussi loin que son territoire. Une preuve qu'elle ne va pas plus loin se trouve dans l'art. 43 de la Constitution fédérale, portant : Qu'aucun Canton ne peut priver un de ses ressortissants du droit d'origine ou de cité, et cela lors même qu'il se refuserait à toute prestation quelconque envers son pays. Un effet de la souveraineté consiste

au contraire à repousser tout empiètement d'un autre Etat. Si l'Etat peut imposer des contributions aux habitants établis, il doit en retour les protéger, à l'égal de ses concitoyens, contre des charges étrangères; il doit, à teneur de l'art. 41 chiff. 4 de la Constitution fédérale, les traiter conformément à ses lois, et ne peut par conséquent laisser appliquer à leur égard aucune loi étrangère. A cette disposition se rattache l'article 50 de la Constitution fédérale, lequel renferme incontestablement le principe que tout habitant établi ou bourgeois est, quant à sa personne et à la totalité de ses biens, sous la législation et la juridiction du lieu de domicile. Or il ne peut pas être mis en doute que des impôts qui ne portent pas particulièrement sur des immeubles font partie des réclamations personnelles. Le juge n'a ailleurs même aucune compétence à ordonner une saisie-arrêt momentanée pour un impôt, et à plus forte raison ne peut s'arroger la compétence dans la question principale.

« Quand bien même à chaque Canton compète la souveraineté entière sur ses habitants établis, il va sans dire qu'il peut s'en désister plus ou moins et volontairement restreindre ses droits par des concordats. Mais à défaut de ceux-ci, chaque Canton est maître chez lui. St. Gall n'a jusqu'à présent adhéré à aucun concordat qui restreigne le droit territorial. Néanmoins les réclamations d'impôts étrangers ne sont pas écartées sans réserve en vertu d'ordonnances générales par la voie administrative, mais renvoyées au juge, parce que ces réclamations ne sont absolument interdites par aucune loi, que, de plus, une disposition spéciale de la loi sur les impôts communaux pour un cas (les nouvelles constructions d'église) permet une imposition res-

treinte sur des citoyens demeurant ailleurs, mais tout particulièrement parce que la loi sur la procédure civile renvoie au juge ordinaire toutes les questions en matière d'impôt. Le Gouvernement s'est donc trouvé obligé, à teneur de l'art. 48 de la Constitution fédérale, de traiter les réclamations dont il s'agit, précisément comme il l'a fait des réclamations de son propre Département des finances. Mais si Thurgovie revendique le droit d'imposition et de juridiction pour toutes les corporations ecclésiastiques, scolaires et de pauvres, la portée de cette prétention suffit précisément à en démontrer l'inadmissibilité; car la double contribution pour l'Eglise, l'école et les pauvres ne laisserait pas d'être souverainement onéreuse et apporterait des entraves sérieuses au changement de domicile aussi bien qu'à l'existence ailleurs. Enfin la législation renferme encore quelques points qui viennent à l'appui de cette manière de voir.

- a. « La législation fédérale permet d'une manière tout exceptionnelle dans un cas isolé l'exterritorialité d'un Suisse établi, savoir : en faveur des membres du Conseil fédéral; ici il est expressément statué qu'ils exercent leurs droits politiques dans le Canton où ils possèdent le droit de cité et y sont notamment soumis aux impôts. Cette exception confirme ainsi la règle.
 - b. « A teneur des articles 144 et 145 de la loi fédérale sur l'organisation militaire, tout citoyen obligé de porter les armes doit servir ou acquitter la taxe militaire dans le Canton où il est établi, ce qui répond parfaitement à la nature de la chose.
 - c. « Ce même principe naturel a été mis en pratique par les Cantons qui, dans les derniers temps, ont
- Feuille fédérale, VI. année. Vol. III. 42*

traité plus favorablement les citoyens établis astreints au service militaire. St. Gall ainsi que d'autres Cantons ont, à leur propre préjudice, écarté pour les subventions qu'ils fournissent aux hommes tenus de servir, la différence qui existait entre les citoyens et les Suisses établis. Cette même force des circonstances et principes continuera d'agir dans cette direction et écartera peu à peu la barrière que des habitudes traditionnelles ont élevée entre citoyens et domiciliés.

« Une fois que tous les Cantons se seront décidés à assimiler à tous égards les Suisses établis à leurs propres citoyens, on verra disparaître une source abondante de contestations intercantionales et une barrière puissante entre citoyens et citoyens, l'administration des Cantons et des Communes se simplifier et le droit de cité suisse acquérir seulement alors sa véritable signification.

« En terminant, le Gouvernement de St. Gall exprime l'attente que le Conseil fédéral, nonobstant quelques décisions divergentes rendues par lui dans des cas spéciaux, et prenant en considération les intérêts importants généraux, reconnaîtra le principe que le droit de souveraineté des Cantons ne s'étend pas au-delà de leur territoire, mais que le droit d'imposer les Suisses établis exclut l'exercice du même droit de la part d'autres Cantons, et que, par conséquent, il y a lieu à écarter la demande de Thurgovie. »

« Tels sont les exposés des deux Gouvernements cantonaux.

« Nous ferons précéder de quelques observations générales l'appréciation de ces deux opinions divergentes.

« Bien qu'une solution générale, en principe, de la

question litigieuse telle que la désire Thurgovie paraîsse répondre à un véritable besoin, et cela à plus forte raison que l'objet dont il s'agit a déjà provoqué à diverses fois des discussions entre d'autres Cantons et en amènera encore, il n'est pas dans notre position constitutionnelle d'établir une norme générale ayant force de loi; nous n'avons à prononcer que sur le cas concret en litige, et cette décision même n'a d'effet juridique qu'autant qu'elle ne sera pas déférée à une instance supérieure par les Cantons ou les particuliers intéressés. Et quand bien même les motifs de nos décisions sont d'une nature très-générale et ont ainsi le caractère d'une solution en principe, elles ne sont cependant que l'expression de l'opinion de notre autorité. Quoiqu'il en soit, il est à désirer que ce cas serve d'acheminement à une solution définitive, dans un sens ou dans un autre.

«Il n'est pas dans notre position non plus de discuter les motifs généraux de l'opportunité. A cet égard bien des voix généreuses se sont fait entendre, dont le poids pourrait faire pencher la balance, s'il s'agissait de nouvelles institutions fédérales et cantonales. Mais il est question du droit existant et de rapports tels qu'ils s'offrent à nous sous leur bon et leur mauvais côté.

«Passant à la question même, nous avons déjà dans plusieurs cas spéciaux énoncé notre opinion, savoir qu'une commune qui impose un bourgeois absent en vertu des lois de son Canton, en matière d'impôt, doit l'actionner à son domicile, mais que le dit bourgeois, s'il conteste en principe l'obligation de payer l'impôt, doit s'adresser aux autorités supérieures compétentes de son Canton. Lors de l'examen de l'art. 50 de la

Constitution fédérale, nous reviendrons sur ce principe et le mode de procéder qui en est la conséquence. Cette manière de voir qui repose sur le principe de l'art. 3 de la Constitution fédérale a été combattue sous un double point de vue, savoir d'un côté que la souveraineté d'un Canton est limitée par les dispositions de la constitution cantonale et de l'autre par le territoire du Canton. Nous accordons ceci en principe et au point de vue général, mais sans souscrire à la conclusion que toutes ses restrictions aboutissent à un véritable système territorial des Cantons; bien plus, nous estimons que ces restrictions se combinent d'ensemble aux dépens de l'un et de l'autre système et que l'idée première de la Constitution fédérale sur la coexistence des Cantons dans la Confédération est : Unité politique de la Confédération au dehors, jointe à la plus grande liberté possible de développement cantonal, en tant qu'elle n'est pas spécialement limitée par la Constitution fédérale.

«Plusieurs Cantons prenant pour base l'art. 3 de la Constitution fédérale et ayant établi un système d'impôt, en vertu duquel les communes sont en droit de soumettre à de certaines contributions leurs bourgeois absents, la première question qui se présente est de savoir, si ce droit de souveraineté des Cantons d'étendre leur lois en matière d'impôts à tous leurs citoyens est limité par la Constitution fédérale. Ici le Gouvernement de St. Gall attache avant tout une grande importance à l'art. 41, chiffres 4 et 5 de la Constitution fédérale. Mais cet article n'implique aucune contradiction avec l'art. 3. Personne ne met en doute qu'un Canton ne soit en droit d'appliquer aux citoyens établis sa législation en matière d'impôts, et Thurgovie ne

demande pas que St. Gall exempte de ses impôts les Thurgoviens établis. Le droit souverain St. Gallois d'imposer toutes les personnes et les choses qui se trouvent dans ses limites cantonales, n'est ainsi nullement mis en question. Or il n'y a dans l'art. 41 rien qui place le citoyen établi en dehors de tout lien avec son Canton et le libère de toute obligation vis-à-vis de celui-ci. Cette conclusion est tirée uniquement du système de la législation St. Galloise et ne se trouve point dans l'art. 41 de la Constitution fédérale. Au contraire, celle-ci détermine exclusivement et sans égard au Canton d'origine les rapports entre le Canton et le citoyen établi, et cela de manière à imposer à ce Canton une série de restrictions en faveur du citoyen. L'article commençant par garantir le droit de *libre* établissement, personne n'ignore que cette expression a été employée en opposition à l'ordre de choses antérieur sous lequel les Cantons pouvaient refuser l'établissement en général ou le grever à volonté de taxes, cautions, etc. Compris autrement, l'article ne serait point une vérité, car il n'y a point d'établissement *sans frais*. Cette expression ne signifie évidemment pas autre chose que l'établissement est libre pour tout citoyen suisse aux conditions énoncées à l'article 41.

«Si donc la souveraineté St. Galloise n'est pas le moins du monde compromise en matière d'impôt, on peut d'un autre côté envisager comme un inconvénient le fait que les mêmes personnes soient doublement mises à contribution pour de certains impôts. S'il s'agissait maintenant d'un impôt fédéral, il y aurait assurément impossibilité de le percevoir de la même personne en deux endroits; mais il s'agit de l'action de législations purement cantonales, et la manière de voir énon-

cée dans le rapport de St. Gall, savoir que les citoyens *d'un Etat fédératif formant un tout unitaire*, ne peuvent pas être doublement astreints quant au même devoir, n'est juste que relativement, c'est-à-dire en ce qui concerne les devoirs envers la Confédération. La Suisse n'est en ce qui concerne son organisme intérieur rien moins qu'une *unité et un tout*, mais un *composé de vingt-cinq* qui n'est régi que sous quelques rapports spéciaux par des principes et des règles communs, et l'on doit notamment faire ressortir ici, que sauf les péages, la Confédération ne perçoit aucun impôt et que toute la législation en matière d'impôts est l'affaire des Cantons, lesquels sont ainsi à cet égard placés sous la protection de l'art. 3 de la Constitution fédérale, pour autant que ce dernier n'est pas restreint par d'autres articles. Maintenant que l'on a reconnu comme un inconvénient qu'un citoyen puisse se trouver dans le cas d'acquitter certains impôts en deux endroits, l'équité veut que l'on examine le revers de la médaille. Si comme nous l'avons déjà fait observer, la demande de Thurgovie ne touche et ne porte aucune atteinte ni aux lois St. Galloises en matière d'impôts, ni aux citoyens St. Gallois, la demande de St. Gall a en revanche pour effet d'empiéter profondément sur la législation d'autres Cantons et de les contraindre à la modifier à l'endroit des impôts et à adopter le système St. Gallois. Elle n'attaque pas moins l'économie communale d'autres Cantons, en tant qu'il s'agit d'affaires d'église, d'école et de pauvres. Aussi longtemps que l'institution communale reposera sur les bases qui dans une partie de la Suisse sont traditionnelles depuis des siècles et aussi longtemps que les Cantons seront en droit de renvoyer les citoyens établis en cas d'indi-

gence, le droit de cité suisse n'aura pas la haute et universelle signification qui lui est attribuée dans le rapport du Gouvernement de St. Gall, et il doit dès lors paraître juste et équitable que la législation en matière d'impôt des Cantons puisse astreindre les bourgeois, où qu'ils se trouvent, à acquitter des contributions pour de certains buts et établissements dont la jouissance est accordée à perpétuité aux bourgeois ou à leurs descendants. *Les autorités aux troussés de leurs ressortissants*, dont le rapport St. Gallois fait mention, cesseraient naturellement, quand il n'y aurait point *d'autorités qui chassent*, ou en d'autres termes, quand les autorités du domicile du citoyen établi, après l'avoir taxé aussi longtemps qu'il possédait quelque chose ne le renverront pas dans sa commune dès qu'il sera tombé dans l'indigence. Il est très-naturel et juste qu'en retour de la protection assurée aux personnes et à la propriété, les contributions publiques et communales soient acquittées au lieu du domicile et autant que nous sachions, il n'y a aucun Canton qui ait eu la pensée de statuer autre chose. Or les contributions pour les pauvres ne sont affectées qu'à l'assistance des pauvres et ici les citoyens suisses ne trouvent que dans leur patrie l'équivalent et le secours en cas de besoin. De même les dépenses extraordinaires pour la construction d'églises et de maisons d'école sont ordinairement réparties entre tous les bourgeois, où qu'ils soient domiciliés, parce que ces institutions doivent servir à des générations futures et forment une propriété permanente de la commune à laquelle appartiennent aussi les bourgeois absents. Le caractère particulier de ces rapports est si évident que St. Gall aussi, malgré le système territorial, a relativement à la construction des

églises une loi analogue en faveur de laquelle ce h. Etat réclame vis-à-vis du Canton de Thurgovie, et lors même que cette loi ne va pas si loin, on peut y opposer en principe ce que le Gouvernement de St. Gall a allégué contre Thurgovie.

«L'art. 43 de la Constitution fédérale a aussi été invoqué contre la réclamation de Thurgovie, vu qu'il y est statué que nul ne peut être privé de son droit de cité, et par conséquent lors même qu'il ne remplirait pas ses obligations envers son Canton. Sans vouloir contester cela, nous ne saurions voir la conséquence et la connexion de principe avec la question dont il s'agit. Car, de l'impossibilité de priver un citoyen de son droit de cité, il ne suit assurément pas qu'un Canton n'ait pas le droit de l'actionner pour ses obligations et de lui appliquer sa législation en tant que le permettent les institutions fédérales existantes.

«On a de plus mentionné l'art. 48 de la Constitution fédérale parce que le Gouvernement de St. Gall y ayant égard, s'est cru dans l'obligation de traiter les Thurgoviens établis à l'égal des citoyens du Canton. Nous avons déjà fait voir que rien n'empêche de leur appliquer les lois St. Galloises en matière d'impôt, et la procédure judiciaire de ce Canton peut y être suivie en tant que les tribunaux St. Gallois sont compétents pour prononcer. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit ici d'une question de compétence qui, ainsi que toutes les questions de cette nature sont tout-à-fait en dehors du domaine de l'art. 48 lequel suppose évidemment la compétence.

«Le Gouvernement de St. Gall paraît attacher une grande importance à l'art. 50 de la Constitution fédérale à teneur duquel le débiteur ayant domicile et sol-

vable doit être recherché devant son juge naturel. Bien que nous reconnaissons d'un côté que des réclamations de contributions ne soient dans la règle pas des actions réelles, et que notre intention ne soit nullement de les soustraire entièrement au principe constitutionnel mentionné et dans le cas particulier, à l'action des tribunaux St. Gallois, nous avons d'un autre côté la conviction bien arrêtée que l'art. 50 porte sur des questions et des rapports de droit civil et nullement sur des questions de droit public. Ici il ne s'agit pas seulement de former opposition de droit civil contre des réclamations de contributions et d'en déférer le jugement aux tribunaux St. Gallois, mais ces derniers doivent aussi être en droit de prononcer sur la question purement de droit public, de savoir si le Canton de Thurgovie est en droit de frapper d'une contribution ses citoyens absents. C'est sous ce rapport et non sous un autre que nous contestons l'application de l'art. 50, parce qu'on veut motiver par là la compétence à prononcer sur l'existence et la portée du droit d'imposition d'autres Cantons envers ses ressortissants. De ce qui précède il résulte donc que l'art. 50 ne perd nullement sa signification aussi pour les réclamations de contributions, mais qu'il la conserve notamment sous les deux rapports suivants :

1. La commune d'origine du bourgeois contribuable n'a pas le droit de séquestrer sa fortune pour couvrir l'impôt, mais elle doit l'actionner à son domicile comme pour toute autre réclamation de dette.
2. Dans le cas de contestations; toutes les exceptions qui sont de droit civil, peuvent être jugées par le tribunal du domicile, par exemple l'exception de

paiement, la compensation, la novation, la prescription, etc. En revanche, le tribunal ne doit point être saisi de la question de savoir, si l'imposition se justifie en principe et si la taxation est juste, parce que le jugement de ces questions est inséparable de l'exercice du droit de souveraineté même, et ne peut par conséquent être soumis à la décision de tribunaux étrangers d'après des lois étrangères.

«D'après ces principes le mode de procéder serait simplement celui-ci : si le contribuable est actionné juridiquement et veut contester le devoir de payer ou la quote qui lui est imposée, il s'adresse à l'autorité locale compétente de son Canton et demande à cet égard une attestation qu'il remet à l'autorité de son domicile qui peut suspendre l'exécution en matière de dette; si au contraire il reconnaît la réclamation en elle-même et veut seulement former d'autre exceptions, il a à s'adresser directement à cette dernière autorité, et le mode de procéder, usité dans le Canton de son domicile, intervient immédiatement. Il résulte donc de ce qui a été dit, qu'il ne s'agit pas de décliner la juridiction du domicile en général, mais uniquement relativement à la question du droit d'impôt, tandis que tout ce qui relève du droit civil dans l'affaire est traité d'après les principes voulus par St. Gall.

«Nous croyons avoir démontré par ce qui précède que les articles invoqués de la Constitution fédérale, ne sont pas de nature à restreindre le principe de l'art. 3 dans le sens indiqué par St. Gall. Il a aussi été objecté que les limites du territoire constituent une restriction naturelle de l'art. 3. Bien que nous reconnaissons en principe que les lois d'un Etat sont pro-

mulguées dans la règle pour la circonscription de son territoire, il y a cependant presque partout des lois tant civiles qu'autres auxquelles le citoyen demeure toujours soumis, quel que soit le lieu où il se trouve, ainsi par exemple les lois sur l'état civil, le mariage et sur tout ce qui a trait à ses rapports permanents avec le pays. S'il n'est pas toujours possible de procurer l'exécution de ces lois dans d'autres Etats à toute heure et directement, elles n'en déploient pas moins leur effet juridique, en ce que l'Etat d'origine applique les mesures d'exécution qui rentrent dans son domaine, par exemple les déclarations de nullité, les saisies-arrêts, les jugements par contumace, etc. C'est ainsi que le Canton de St. Gall déclarera nuls les mariages que ses citoyens ont contractés en pays étranger conformément aux lois de celui-ci, mais en éludant les lois et les autorités de son propre pays. On voit ainsi qu'il ne s'agit pas de la question de savoir, si ces lois sont valides, mais simplement si elles peuvent ou doivent être exécutées. Quant à notre Suisse, comme Etat fédératif, la question se présente comme suit : est-ce qu'une réclamation de contribution liquide qu'un Canton a à adresser à ses citoyens dans un autre Canton peut être refusée dans celui-ci, et cela aussi lorsqu'elle ne porte absolument aucune atteinte au système d'impôt qui y est en vigueur ? Nous croyons devoir résoudre cette question par la négative, car dès que, ainsi qu'il a été exposé plus haut, l'on doit reconnaître le droit de chaque Canton de promulguer à son gré une loi d'impôt pour ses ressortissants, il résulte de la nature de l'Etat fédératif et tout spécialement de l'art. 49 de la Constitution fédérale que les autres Cantons ne peuvent mettre aucune difficulté à l'exécution, ni

remettre à leurs tribunaux la décision de la question du droit d'imposition. Un décret d'impôt contre lequel il n'aurait été interjeté aucun appel, a comme tel et abstraction faite d'autres exceptions étrangères à la question d'impôt, la signification d'un jugement valide qui serait exécutable sans autre dans le Canton d'origine. L'art. 49 est une restriction essentielle du système territorial, en ce qu'il assure au-delà des limites du Canton l'effet juridique de réclamations liquides qui reposent sur des jugements compétents.

«Il reste encore à examiner deux points spéciaux que le Gouvernement de St. Gall a mentionnés en terminant son rapport.

1. Le Conseil fédéral, y est-il dit, a par une loi spéciale été placé dans une position en quelque sorte exterritoriale, notamment aussi en matière d'impôt; cette exception confirme donc la règle laquelle consiste, selon l'opinion du Gouvernement de St. Gall, en ce que le citoyen suisse n'est contribuable qu'au lieu de son domicile. Mais la loi citée est, quant à son origine, d'une nature si particulière, qu'aucune règle générale n'y correspond; elle n'aurait nullement été dans la compétence fédérale, si elle n'eût reposé primitivement sur une convention (v. arrêté fédéral du 27 Novembre 1848); d'ailleurs elle ne concerne que l'Etat de Berne, comme siège fédéral actuel, dans tous les rapports dont il s'agit ici. De plus il n'existe aucune règle fédérale, en matière d'impôt, correspondant à cette exception, mais la Constitution fédérale consacre seulement le principe que les Cantons ne doivent pas par leur législation placer les citoyens établis dans des conditions moins favorables que celles de

leurs propres citoyens. Enfin il résulte de l'exception citée seulement ceci que sans la loi, le Canton de Berne pourrait imposer les fonctionnaires mentionnés, mais nullement que Berne *seul* pût le faire, et que ceux-ci à défaut de cette loi n'auraient plus aucune obligation à remplir envers leur Canton.

2. On cite encore comme exemple la loi militaire fédérale, en vertu de laquelle le service militaire et l'acquittement de la taxe doivent se faire au lieu du domicile. Mais selon notre avis, la différence énorme des rapports rend absolument inadmissible, logiquement parlant, une conclusion tirée de cette institution et appliquée à la question actuelle. Premièrement, le devoir militaire consiste dans la règle dans des prestations personnelles, et nous considérons presque comme une impossibilité physique d'envoyer chez eux pour chaque exercice les citoyens tenus au service. Ensuite le devoir militaire est essentiellement un devoir fédéral, et c'est pour cela que le militaire a été en majeure partie centralisé, tandis qu'au contraire le droit d'imposition a été réservé à la souveraineté cantonale, à l'exception des péages. Si le devoir militaire doit être accompli au lieu du domicile, il en résulte nécessairement que la taxe qui en forme la compensation doit y être aussi acquittée.

«Par les motifs ci-dessus exposés, notre arrêté porte: que la demande formée par le Gouvernement de Thurgovie dans les deux cas spéciaux est fondée et qu'il y a lieu à accorder l'exécution des réclamations susmentionnées, pour autant que les contribuables ne prou-

veraient pas qu'ils ont interjeté appel devant les autorités thurgoviennes supérieures et qu'ils ne feraient pas valoir d'autres exceptions de droit civil indépendantes du droit d'imposition.»

Telle est notre décision dans les motifs de laquelle nous croyons avoir touché tous les points sur lesquels le Gouvernement de St. Gall se fonde aussi actuellement. En y référant nous ajouterons ici quelques observations qui nous sont suggérées par le recours.

D'après l'introduction où se trouve citée notre décision, et d'après la demande qui termine le recours, on serait tenté de croire que les contributions en question doivent toutes être perçues sans autre, par voie d'exécution au lieu du domicile. Afin de ne pas abandonner dès le principe le véritable point de vue et d'éviter les malentendus, nous renvoyons au contenu textuel de l'arrêté, renfermant deux restrictions essentielles. D'un côté, la réclamation de la contribution doit reposer sur un titre valide et exécutoire dans le Canton d'origine, de l'autre, il demeure encore réservé au contribuable de faire valoir toutes les oppositions de droit civil devant le juge de son domicile.

L'exposé historique du Gouvernement de St. Gall, dans lequel nous ne saurions trouver aucune raison peremptoire, pose deux principes, savoir :

- A. Qu'il est incontestable que le citoyen établi ne devrait pas être mis à réquisition par son lieu d'origine pour des charges publiques auxquelles il est tenu de contribuer au domicile.
- B. Qu'en tout cas la faculté doit être laissée au Canton qui accorde l'établissement, de permettre ou non que l'habitant établi soit actionné pour des contributions du Canton d'origine.

A l'appui de la première proposition on développe l'idée d'un droit de cité suisse général résultant de l'extension donnée au droit d'établissement, et dont toute la signification se manifeste et se concentre au lieu de l'établissement; en ce que c'est là seulement que le citoyen a son existence, qu'il jouit de la protection de l'Etat, qu'il exerce des droits et doit conséquemment aussi y avoir des obligations. Nous devons considérer comme étant plutôt idéale que fondée sur la réalité cette interprétation du droit de cité suisse et de la portée presque exclusive du domicile. La condition mise au droit de cité suisse est la possession d'un droit de cité cantonal et dans la règle aussi d'un droit de bourgeoisie communal; les liens qui attachent à la patrie sont l'élément permanent, tandis que le domicile est l'élément fortuit et sujet à changement. L'établissement dans d'autres Cantons n'est seulement rendu possible que par la réunion de diverses qualités et conditions qui manquent à un grand nombre de citoyens suisses; ainsi il faut attester la jouissance pleine et entière des droits civiques, produire un certificat de bonnes mœurs et la preuve qu'on peut s'entretenir par sa fortune ou son travail. La durée d'un établissement est aussi chose précaire: il suffit de quelques contraventions en matière de police ou même d'un malheur non mérité privant l'habitant établi de sa fortune ou de ses moyens d'existence pour réduire à néant la valeur du droit de cité suisse. Si grande est la prépondérance du principe du droit de patrie dans les concordats aussi bien que dans la nouvelle Constitution fédérale! En ce qui concerne la portée des droits, nous ne saurions non plus souscrire à l'assertion que le citoyen établi n'a qu'un droit et parlant qu'un devoir, savoir envers son domicile.

Par un effet du lien permanent qui rattache le citoyen absent à son pays, il jouit partout de la protection de ses autorités, il demeure sous l'action de maintes lois de son Etat, où qu'il se trouve, tout comme aussi ses rapports de droit envers sa commune continuent de subsister. Qu'en sa qualité d'absent il ne puisse pas voter, c'est là une conséquence de la nature des choses; mais le lieu de l'établissement ne lui offre aucune compensation, car non-seulement il n'a aucune part aux biens communaux et de corporation, mais encore il n'a pas un mot à dire dans les affaires communales. Or l'essentiel, c'est qu'en tout temps et dans toutes les circonstances il doit être reçu dans son pays et y a droit à l'assistance que le lieu de domicile peut refuser. Il est dit à ce sujet dans le recours que l'administration des pauvres assure à l'habitant établi ainsi qu'au bourgeois protection contre le débordement de la mendicité et le dispense de l'assistance des indigents; mais cela est déjà du ressort de la police et ne change pas la moindre chose au rapport de droit mentionné; il n'en demeure pas moins de fait qu'en cas d'appauvrissement, l'habitant établi n'a absolument rien à prétendre à son domicile, qu'à cet égard il est absolument hors la loi et qu'il est renvoyé à moins que, ce qui arrive très-fréquemment, sa commune ne préfère l'assister au lieu de l'établissement. Le poids extraordinaire de cette circonstance n'est assurément pas neutralisé par l'observation du recours, savoir que le droit à l'assistance est un droit absolu, indépendant de toute condition et qu'il n'a son effet qu'autant que les rapports d'établissement sont ou peuvent être annulés. Bien plus, c'est précisément en vertu du caractère absolu de ce droit que le pays d'origine doit toujours et

partout tendre une main protectrice à son citoyen absent, c'est précisément ce caractère qui établit la connexité constante et intime de droits et de devoirs. Cette partie du recours conclut par la proposition suivante : « Au contraire la considération ici exposée demeure décisive, que l'habitant établi retire de l'administration des pauvres au lieu de l'établissement aussi longtemps qu'il dure, tous les avantages réels dont jouissent les bourgeois dans l'aisance ou qui ne sont pas dans le besoin. » Par ces avantages on ne saurait entendre autre chose que les barrières mises au débordement de la mendicité, comme il a été dit plus haut. Or c'est déjà l'affaire de la police et l'habitant établi doit contribuer aux dépenses de la police, mais il a aussi à contribuer aux taxes pour les pauvres qui servent à fournir assistance aux bourgeois de l'endroit, tandis qu'il n'a point de droit correspondant à cette obligation. La vérité tout entière en ce qui concerne la totalité prétendue des droits des habitants établis est celle-ci : Il exerce tous les droits à l'égal du bourgeois à l'exception des droits communaux et du droit à l'assistance des pauvres, lequel est naturellement sans aucune signification aussi longtemps qu'il a du bien ou d'autres moyens d'existence ; en retour il acquitte les impôts de tout genre, y compris la taxe pour les pauvres ; or dès qu'il est pauvre lui-même, non-seulement il n'a aucun droit à l'assistance lors même qu'il paie la taxe des pauvres, mais encore il perd toute espèce de droit à son domicile, parce qu'il en est renvoyé.

Nous avons signalé, il est vrai, comme un inconvénient le fait que, s'agissant de certaines contributions, un citoyen suisse puisse être mis à réquisition par deux

Cantons. Le recours a relevé cette déclaration et a fait observer que le sentiment d'équité se révolte contre cette double charge. Tout en partageant cet avis, nous trouvons en même temps que le sentiment d'équité se révolte à l'idée que le Canton accordant l'établissement, perçoit des contributions pour des buts pour lesquels il n'offre aucun équivalent aux contribuables établis, ainsi que c'est notamment le cas des taxes pour les pauvres.

Nous pensons avoir démontré que, abstraction faite de l'art. 3 de la Constitution fédérale, il existe des raisons suffisantes de justice et d'équité pour motiver l'assertion que les Cantons sont en droit d'imposer par la législation les contributions dont il s'agit aussi aux bourgeois absents, et nous arrivons ainsi à ce résultat que retournant la première proposition du recours nous disons: il nous semble incontestable que les habitants établis ne devraient pas être imposés aussi par le Canton accordant l'établissement, pour des charges publiques pour lesquelles ils sont justement et équitablement mis à réquisition par le Canton d'origine.

Relativement au second point principal du recours, nous nous bornerons à quelques observations, nous référant itérativement aux considérants de notre arrêté. Quand on a la conviction que les Cantons sont en droit d'étendre leur législation en matière d'impôt aussi aux citoyens absents, il est inadmissible, contradictoire et incompatible avec l'esprit de notre Constitution fédérale et avec la coexistence paisible des Cantons dans la Confédération, de prétendre que les tribunaux du Canton de l'établissement puissent annuler ce droit et déclarer que le citoyen établi n'est tenu à rien parce que les lois de son Canton ne peuvent pas l'atteindre

et qu'on doit le protéger contre celles-ci. L'art. 49 de la Constitution fédérale ne parle, il est vrai, que de l'exécution de jugements civils, et nous n'avons jamais prétendu que les décrets en matière d'impôt soient des jugements civils. Nous nous bornons à l'assertion que la souveraineté territoriale est diversement restreinte par la Constitution et par les lois fédérales, et notamment aussi par l'art. 49. Or il est bon de savoir que dans beaucoup de Cantons les décrets en matière d'impôt des autorités administratives ont le même effet exécutoire que des jugements civils, pour autant qu'il n'y ait pas recours. De là surgit la question de savoir, si de pareils titres exécutoires ne doivent pas aussi recevoir leur exécution dans d'autres Cantons. Nous ne doutons nullement que cela ne soit absolument dans le sens et dans l'esprit de la Constitution fédérale, à supposer toutefois qu'on accorde aux Cantons le droit d'imposer aussi leurs citoyens absents, et cela naturellement à teneur de leurs lois.

Le Gouvernement de St. Gall termine son recours en se déclarant disposé à adhérer à un concordat sur cette matière. En accueillant avec plaisir cette offre d'un Canton que son système territorial exclusif a tenu éloigné de presque tous les concordats, et en déclarant qu'il n'est pas dans notre position de combattre de pareilles tendances de rapprochement, nous croyons néanmoins devoir appeler l'attention de l'Assemblée fédérale sur la circonstance que la tractation de cet objet par voie de concordat implique une déclaration d'incompétence de la Confédération, ce à quoi aboutit si non la lettre du recours, du moins toute l'argumentation de celui-ci. En conséquence, comme il importe que cette question tant débattue soit enfin une fois ré-

solue, il nous paraît beaucoup plus convenable de le faire par un arrêté formel et de déclarer si le recours est fondé ou non. Dans le premier cas l'acheminement au concordat s'ouvrirait de lui-même, pour autant qu'il y aurait des chances de réussite.

Nous saisissons cette occasion pour vous assurer, Messieurs, de notre considération distinguée.

Berne, le 17 Novembre 1854.

Au nom du Conseil fédéral suisse.

Le Président de la Confédération :

F. FREY-HEROSEE,

Le Chancelier de la Confédération :

SCHIESS.

**MESSAGE du Conseil fédéral suisse aux Conseils législatifs de la Confédération touchant
la question des contributions communales des citoyens établis. (Du 17 Novembre 1854.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1854
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	53
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.11.1854
Date	
Data	
Seite	444-470
Page	
Pagina	
Ref. No	10 056 741

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.