

<b>Zeitschrift:</b>	Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerischer Juristenverein
<b>Band:</b>	56 (1937)
<b>Artikel:</b>	Le droit de cité cantonal et communal
<b>Autor:</b>	Liebeskind, W.A.
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-896323">https://doi.org/10.5169/seals-896323</a>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 09.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Le droit de cité cantonal et communal.

Par W. A. Liebeskind,

Professeur à la faculté de droit de Genève.

---

## TABLE DES MATIERES.

	Page
Avant-propos . . . . .	348a
Chap. 1er: L'indigénat cantonal et communal . . . . .	350a
§ 1. L'interdépendance de l'indigénat cantonal et communal . . . . .	350a
§ 2. L'acquisition du droit de cité . . . . .	352a
I. Par droit de naissance . . . . .	353a
II. Par incorporation . . . . .	353a
III. Par le mariage . . . . .	353a
IV. Par réintégration . . . . .	353a
V. Par naturalisation . . . . .	354a
§ 3. La naturalisation des Confédérés d'autres cantons et l'agrégation des citoyens suisses d'autres communes . . . . .	354a
§ 4. La perte du droit de cité . . . . .	366a
Chap. 2ème: Le contenu du droit de cité . . . . .	369a
Sect. I. <i>Le côté politique</i> . . . . .	369a
§ 5. L'exercice des droits politiques en matière communale . . . . .	369a
I. Le droit de vote . . . . .	369a
II. L'éligibilité . . . . .	375a
§ 6. Les affaires communales réservées aux bourgeois	377a
I. La gestion des biens de la commune . .	377a
II. Le droit de vote aux assemblées bourgeoises . . . . .	378a
§ 7. L'exercice des droits politiques en matière cantonale . . . . .	379a
Sect. II. <i>Le côté économique</i> . . . . .	382a
§ 8. La liberté d'établissement et d'industrie . . .	382a
I. Le droit d'établissement . . . . .	382a
II. L'exercice d'une industrie . . . . .	384a

§ 9. La jouissance des biens communaux . . . . .	387a
I. La jouissance des différents biens de la commune . . . . .	387a
II. La jouissance des biens bourgeoisiaux . . . . .	390a
III. La situation juridique des biens bourgeoisiaux . . . . .	396a
Sect. III. <i>Le côté social</i> . . . . .	398a
§ 10. Le droit à l'assistance publique . . . . .	398a
I. L'assistance communale . . . . .	398a
II. L'assistance cantonale . . . . .	406a
§ 11. L'autorité de tutelle . . . . .	410a
§ 12. Le droit de succession de la commune d'origine et de l'Etat . . . . .	412a
 Chap. 3ème: L'importance du droit de cité cantonal et communal dans la législation en vigueur . . . . .	413a
§ 13. Les normes du droit fédéral . . . . .	413a
I. Le droit de manence illimitée . . . . .	414a
II. Les compétences du canton d'origine d'après le CCS . . . . .	415a
III. L'intervention des autorités du canton et de la commune d'origine autorisée par le CCS . . . . .	415a
§ 14. Le lieu d'origine comme for subsidiaire . . . . .	416a
§ 15. Les normes du droit cantonal . . . . .	416a
 Chap. 4ème: L'état actuel du problème . . . . .	417a
§ 16. Les faits . . . . .	417a
§ 17. Les réformes à envisager en matière de naturalisation des Confédérés . . . . .	421a
I. Les tendances . . . . .	421a
II. Les modalités de la naturalisation . . . . .	422a
III. La pluralité des droits de cité . . . . .	426a
§ 18. La revalorisation du droit de cité cantonal et communal . . . . .	429a
 Conclusions . . . . .	430a

### Avant-propos.

Lors de la création de l'Etat fédéral en 1848, un des premiers soins du législateur fédéral fut l'attribution d'une commune d'origine aux Suisses qui ne possédaient pas d'indigénat communal. Toutes les situations anormales:

celle des heimatlos, des incorporés, etc. furent liquidées par la loi fédérale du 3 décembre 1850 et les lois et décrets d'application cantonaux. Au cours des 89 ans qui se sont écoulés depuis lors, la structure de la nation s'est profondément modifiée. La liberté d'établissement que les constitutions fédérales de 1848 (art. 41) et 1874 (art. 45) accordent aux citoyens, a éloigné un nombre toujours grandissant de Suisses de leur commune et de leur canton.

Le problème que nous désirons aborder dans cette étude, est celui-ci: les normes juridiques, créées en 1848, qui régissent le droit de cité en Suisse, correspondent-elles encore aux besoins de notre époque? Faut-il les maintenir ou faut-il les changer? Pour y répondre, nous devons étudier les différents aspects du problème, en dégager les tendances qui s'y manifestent et examiner finalement en quoi consiste le droit de cité cantonal et communal à l'heure présente.

En ce faisant, nous sommes pleinement conscients de ce qu'un particulier n'a pas la qualité de se prononcer, d'une façon définitive, pour ou contre la nécessité d'une réforme ni de proposer un projet de réforme en la matière. Il ne peut faire qu'une chose: montrer les différentes attitudes possibles en face de ce problème. A ceux qui nous liront ou entendront de prendre position et, s'ils estiment que des réformes seraient désirables, de dire, dans quelle direction elles devraient s'engager. Ensuite, la question pourrait éventuellement être posée devant l'opinion publique afin de connaître l'accueil que le peuple ferait à l'idée d'une modification des normes en vigueur.

Oeuvre de longue haleine. Nous n'attribuons nullement un caractère d'urgence aux modifications législatives dont nous envisageons la possibilité. Nous demandons simplement aux juristes suisses s'ils estiment que les normes juridiques qui règlent le droit de cité cantonal et communal sur la base des conditions sociales et démographiques ont besoin, dans un avenir plus ou moins proche, d'une mise au point.

Chapitre 1er:  
**L'indigénat cantonal et communal.**

**§ 1. L'interdépendance de l'indigénat cantonal et communal.**

1. „Jeder Schweizer gehört drei Gemeinwesen zugleich an: der Heimatgemeinde, dem Heimatkanton und der Eidgenossenschaft. Die Zugehörigkeit zum Staatsverband entfaltet sich demgemäß in drei Stufen: Gemeindebürgerrecht, Kantonsbürgerrecht, Schweizerbürgerrecht. Das eine Bürgerrecht ist durch das andere bedingt; keines kann für sich allein bestehen.“<sup>1)</sup> Les lois de tous les cantons stipulent uniformément que l'indigénat communal et l'indigénat cantonal sont en rapport étroit; nul ne peut être citoyen du canton sans être bourgeois d'une commune et vice-versa. Cette dépendance réciproque explique pourquoi les législations cantonales exigent:

soit que celui qui demande la naturalisation cantonale fasse la preuve d'une promesse d'agrégation communale,

soit que dans un délai fixe après la naturalisation, le naturalisé se procure une bourgeoisie, faute de quoi la naturalisation reste sans effet ou devient caduque<sup>2)</sup>.

---

<sup>1)</sup>) Fleiner, Schweiz. Bundesstaatsrecht, p. 90.

<sup>2)</sup>) Zurich: L 20. 9. 1833, § 5. — L 6. 6. 1926, § 20, al. 1.

Berne: Const. 1846, art. 64, al. 1. — Règlt. 29. 4. 1916, préambule al. 1. — Instruction pour l'exécution de ce Règlement, 18. 9. 1816, 3a. — Ord. 21. 12. 1816, 73. — L 6. 12. 1852, art. 1 al. 1. — L 9. 12. 1917, art. 85 (= Const art. 64).

Lucerne: Const. 1863, § 23 al. 2. — Const. 1875, § 22 al. 2. — L 29. 12. 1922, § 9 s.

Uri: Const. 1850, § 6 al. 1. — Const. 1888, art. 12 al. 2. — D 6. 5. 1838 (modifiant LB art. 82). — D 30. 6. 1856, § 4.

Schwytz: Const. 1833, 40.

Obwald: Const. 1850, art. 7. — Const. 1867, art. 25. — Const. 1902, art. 4.

Nidwald: Const. 1877, art. 39e. — Const. 1913, art. 9. — CC § 27d.

Le droit de communage est proclamé, dans un nombre considérable de ces lois, comme base du droit de cité cantonal<sup>3)</sup>). Historiquement, cette affirmation n'est pas tout à fait exacte. Car dans les cantons-pays d'Uri et de Glaris par exemple, il est bien postérieur au Landrecht. Uri a introduit le droit de communage au dix-neuvième

Glaris: LB 1807, I, § 65 al. 3. — LB 1835, I, § 71. — Const. 1836, § 10 s. — LB 1852—54, I, § 5 c, § 15. — Const. 1887, art. 15. — L 9. 5. 1909, § 1 al. 3, § 2 al. 1.

Zoug: L 11. 9. 1851, § 2e. — Const. 1875, § 20. — L 20. 11. 1876, § 116.

Fribourg: L 7. 5. 1864, art. 203. — L 15. 5. 1877, art. 1c. — L 21. 5. 1890, art. 1c.

Soleure: L 18. 12. 1837, § 8. — L 22. 5. 1867, § 7. — L 28. 10. 1871, § 10. — CC § 64 s.

Bâle-Ville: L 19. 6. 1902, § 2.

Bâle-Campagne: Const. 1832, § 3a. — Const. 1863, § 17 al. 2. — Const. 1892, § 5. — L 30. 4. 1832, § 3a. — L 24. 8. 1935, § 1. — L 9. 4. 1877, § 2.

Schaffhouse: L 12. 5. 1812, art. 1, 4. — L 29. 1. 1861, § 66. — L 9. 7. 1892, § 99.

Appenzell Rh.-E.: Const. 1858, art. 25. — Const. 1876, art. 14, al. 2, L 28. 4. 1878, § 2d, § 15.

St-Gall: Const. 1831, art. 33, 34 al. 3. — L 18. 2. 1835, art. 10, 30. — Const. 1861, art. 28, al. 2. — Const. 1890, art. 36, al. 2.

Grisons: L 1835, art. 6, 10 ch. 1, 11. — L 8. 1. 1853, art. 1. — L 11. 4. 1937, art. 1.

Argovie: L 17. 5. 1804, 1. — D 19. 10. 1818. — L 11. 6. 1824, 15—17. Projet Steiner, § 2 al. 1, § 10 al. 2.

Tessin: Const. 1830, art. 16—17. — L 5. 6. 1861, art. 1.

Vaud: L 23. 5. 1806, art. 1.

Valais: L 2. 11. 1802, art. 5. — Const. 1815, art. 6. — Const. 1839, art. 18. — Const. 1876, art. 24. — Const. 1907, art. 28 ch. 2.

Neuchâtel: Const. 1858/87, art. 69 al. 5. — L 23. 5. 1855, art. 3c. — L 5. 3. 1888, art. 46. — L 6. 11. 1889, art. 1 ch. 2.

<sup>3)</sup> Un exemple: Const. st-galloise de 1831, art. 31: „Wer . . . das Bürgerrecht in einer Gemeinde des Kantons St. Gallen besitzt, ist auch Bürger des Kantons“ (= Const. 1890, art. 34).

De même: Valais, Const. 1802, art. 18. — Const. 1815, art. 5. — Const. 1839, art. 17.

siècle seulement<sup>4)</sup>). A Unterwald et à Neuchâtel (où des lettres-patentes de naturalité du Prince-Roi avaient octroyé la qualité de Neuchâtelois à des étrangers) il y avait des citoyens sans commune<sup>5)</sup>.

Malgré ces restrictions, il n'est pas moins vrai que dans la règle, l'indigénat communal a toujours été la base de l'indigénat cantonal. Aujourd'hui, cette règle ne souffre plus aucune exception. Le législateur zurichois va jusqu'à décréter qu'il suffit que le Confédéré se fasse agréger par une commune du canton pour devenir automatiquement citoyen du canton<sup>6)</sup>.

2. Les deux indigénats étant conditionnés réciproquement, la perte de l'un entraîne celle de l'autre. Lorsqu'un citoyen veut renoncer à sa nationalité suisse — ou seulement à son droit de cité cantonal — et que le Conseil d'Etat de son canton d'origine le délie des liens de la nationalité cantonale, il perd en même temps son droit de cité communal<sup>7)</sup>.

## § 2. L'acquisition du droit de cité.

L'acquisition de l'indigénat cantonal va donc de pair avec celle de l'indigénat communal. Il y a plusieurs manières de les acquérir.

<sup>4)</sup> L 6. 5. 1883.

<sup>5)</sup> A Glaris, il y avait jusqu'en 1834, des communiers (Tagwenleute) qui n'étaient pas citoyens du canton (Landleute). Dans les Grisons (voir Publication du Pt. Conseil 30.7. 1808) les juridictions pratiquèrent l'admission d'étrangers qui, dans la suite, ne devinrent pas tous citoyens du canton.

<sup>6)</sup> L 27. 6. 1875, § 21 al. 1. — L 6. 6. 1926, § 20 al. 2.

<sup>7)</sup> A titre d'exemple: L grisonne 11. 4. 1937, art. 18 al. 1: Die Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht schliesst den Verlust des Bürgerrechts in bündnerischen Gemeinden in sich. — L thurgovienne 8. 11. 1874, § 46 al. 2: Die Verzichtleistung auf das Kantonsbürgerrecht schliesst auch die auf das Gemeindebürgerrecht in sich.

### I. Par droit de naissance.

L'enfant légitime acquiert par sa naissance le droit de cité communal — ou les droits de cité communaux — de son père et, par là, son droit de cité cantonal<sup>8)</sup>. L'enfant illégitime acquiert le droit de cité de sa mère<sup>9)</sup>; il en est de même pour l'enfant légitime d'un heimatlos et d'une Suissesse.

### II. Par incorporation.

L'enfant trouvé est incorporé dans la commune sur le territoire de laquelle il a été trouvé et est entretenu par elle<sup>10)</sup>.

### III. Par le mariage.

Par le mariage, la femme acquiert le droit de cité de son mari<sup>11)</sup>, dans lequel elle est maintenue après la dissolution de l'union conjugale fût-ce par la mort du mari ou par le divorce<sup>12)</sup>.

### IV. Par réintégration<sup>13)</sup>.

La veuve et la femme divorcée ou séparée de corps qui a perdu sa nationalité suisse à la suite d'un mariage avec un étranger, peut demander, pour elle-même et pour ses enfants mineurs, d'être réintégrée dans le droit de cité (suisse, cantonal et communal) qu'elle possédait avant son mariage. Le même droit existe pour la veuve, pour la femme divorcée ou séparée de corps et pour les enfants d'un Suisse qui ont perdu leur nationalité suisse parce que leur mari ou père s'est fait libérer — pendant le mariage ou après la naissance des enfants — des liens de sa nationalité suisse<sup>14)</sup>. Ce qui nous intéresse particulièrement

<sup>8)</sup> CC art. 270.

<sup>9)</sup> CC art. 324.

<sup>10)</sup> CC art. 330 al. 1.

<sup>11)</sup> CC art. 161 al. 1.

<sup>12)</sup> CC art. 149 al. 1.

<sup>13)</sup> LF 25. 6. 1903, art. 10.

<sup>14)</sup> Cette question étant du domaine de l'acquisition et de la perte du droit de cité suisse, nous n'entrons pas dans les détails concernant les délais dans lesquels la demande doit être faite.

parce que relevant du domaine des rapports intercantonaux en matière de réintégration, c'est l'article 21 de la loi genevoise du 21 octobre 1905<sup>15)</sup> qui a la teneur suivante:

„La femme genevoise qui a perdu sa nationalité genevoise par le fait de son mariage avec un Suisse d'un autre canton peut, en tout temps, si elle est veuve ou divorcée et domiciliée dans le canton de Genève, demander au Conseil d'Etat, pour elle et les enfants mineurs, dont elle est tutrice légale, sa réintégration gratuite dans son ancien droit de cité et de bourgeoisie.“

## V. Par naturalisation (droit de cité cantonal) et agrégation (droit de cité communal).

Cette manière d'acquérir un droit de cité nous occupera bien davantage que les précédents qui n'offrent pas de possibilités de développement ni de changement. Les conditions d'agrégation communale et de naturalisation cantonale par contre, dépendent des tendances économiques et sociales et de l'attitude du législateur et du citoyen en face de ce problème. Elle varie par conséquent non seulement avec les années — assez rapidement aujourd'hui — mais aussi de canton à canton, souvent de commune à commune.

### **§ 3. La naturalisation des Confédérés d'autres cantons et l'agrégation des citoyens suisses d'autres communes.**

1. D'après l'ancienne conception, qui prévaut surtout dans les cantons-pays et dans les communes rurales en général, le droit de bourgeoisie présente avant tout un caractère économique. On l'accorde seulement si les anciens bourgeois ne risquent pas d'être lésés dans leurs intérêts:

---

<sup>15)</sup> Le principe contenu dans cette loi avait été proclamé lors de la modification de l'article 20 de la Constitution cantonale de 1847 par la loi constitutionnelle du 17. 6. 1905.

„Der Gross Rath aber sol Ihn alsdann mit allen Umständen wohl betrachten, ob er etwan unsern Landlügen schädlich seye, an Gütteren, Handwerk, Gewün und Gewerben, und so man findet Niemand schad, und dem gemeinen Mann nutz und gut zu sein, mag man ihn für ein LandsGemeind weisen“,

dit l'ancien Landsbuch des Rhodes-Extérieures<sup>16)</sup>. Pour compenser la diminution des quote-parts par l'admission de nouveaux communiers, l'agrégation ne fut naguère accordée que rarement et à des conditions fort onéreuses<sup>17)</sup>. Cette manière de voir dans l'indigénat surtout un droit de jouissance, s'est maintenue dans plusieurs lois du dix-neuvième siècle, lesquelles, pour fixer la taxe d'agrégation, prennent pour base des avantages que le communage procure au communier. Fribourg classe les communes, quant au prix de réception, par catégories suivant les avantages qu'elles présentent<sup>18)</sup>. Le CC soleurois disait que:

„Die Gebühren für die Aufnahme in ein Gemeindebürgerrecht sind im annähernden Verhältnisse der Nutzung, welche die Bürger zu beziehen haben, der zur Bestreitung der Gemeindelasten vorhandenen Mittel und im Verhältnisse der Leichtigkeit des Erwerbes zu bestimmen.“ (§ 59.)

Et encore le nouveau texte de la loi soleuroise sur l'organisation des communes<sup>19)</sup> dit à l'article 38:

„Für die Aufnahme von Kantonsbürgern in das Bürgerrecht einer anderen Gemeinde . . . ist die ökonomische Lage der Gemeinde einerseits und der jeweilige Wert des Bürgernutzens andererseits angemessen zu berücksichtigen.“

---

<sup>16)</sup> Trogen 1828, 19: „Wie das Landrecht erlangt werden sol.“

<sup>17)</sup> Stüssi, Geschichte des glarnerischen Land- und Tagwengerchts (Zurich 1912), p. 169—180 donne les sommes exorbitantes que Glaris exigea à la fin du 17ème et au 18ème siècles pour la naturalisation.

<sup>18)</sup> Arrêté 21. 4. 1852, 1.

<sup>19)</sup> L 22. 10. 1871 modifiée par L 16. 12. 1923.

Les lois schaffhousoises du 12 mai 1812 (article 8) et du 29 janvier 1861 (§ 73) divisent, comme Fribourg, les communes en catégories „nach Massgabe der von dem zu erwerbenden Bürgerrecht in Aussicht gestellten Nutzungen und Vorteile“.

L'Etat thurgovien autorise ses communes de fixer elles-mêmes les conditions pour l'admission de nouveaux bourgeois „nach Massgabe ihres Vermögens und der Bürgerzahl“<sup>20)</sup>. Le droit de communage est resté, dans ces lois, avant tout un droit économique pour l'acquisition duquel on doit payer un équivalent. Ces principes ne sont guère essentiellement différents d'une norme comme celle qui autrefois, imposa au communier glaronnais rentrant dans sa commune (Tagwen) le paiement d'une somme égale à celle que chacun de ses combourgeois avait versée lorsque la commune avait acquis des allmends, des terrains ou des forêts pendant son absence<sup>21)</sup>.

2. Mais l'importance qu'on a attribuée au facteur économique n'a jamais exclu des considérations d'un autre ordre. Toujours, on a exigé du candidat à la naturalisation qu'il jouisse d'une bonne réputation<sup>22)</sup>, qu'il soit d'une moralité parfaite et qu'il n'ait pas subi de condamnation<sup>23)</sup>.

Le droit à l'assistance étant un côté très important du contenu du droit de cité, il s'agit de garantir les communes — et l'Etat — contre l'agrégation de nouveaux citoyens pouvant tomber à leur charge. Au début du 19ème siècle, on était extrêmement prudent à ce sujet. Le candidat devait fournir la preuve qu'il possédait une fortune<sup>24)</sup>. En

<sup>20)</sup> L 8. 11. 1876, § 24. En outre: L vaudoise 18. 6. 1803, 10.

<sup>21)</sup> LB 1807 I., § 71 al. 2, LB 1835 I. § 72 al. 2.

<sup>22)</sup> Zurich: L 20. 9. 1833, § 6. — Lucerne: L 28. 12. 1922, § 3 etc.

<sup>23)</sup> Cette dernière condition est expressément mentionnée dans la loi genevoise du 21. 10. 1885, art. 4.

<sup>24)</sup> Pour la grande bourgeoisie de la ville de Fribourg: 50,000 francs, pour la petite 30,000 francs! (Règlt. 8. 6. 1814). — L frib. 7. 5. 1864, art. 207 et L 15. 5. 1877, art. 1: encore 6000 francs.

général, on attacha, surtout dans la première partie du 19ème siècle, plus d'importance à la propriété foncière qu'à d'autres biens. La loi vaudoise du 28 mai 1804 exigea la propriété d'un immeuble d'une valeur de 8000 francs pour le candidat suisse à la naturalisation vaudoise, d'une valeur de 16,000 francs pour le candidat étranger (article VIII). Berne abrégea la durée de l'établissement dans la commune de moitié — 5 ans au lieu de 10 — pour le candidat à l'indigénat communal, propriétaire foncier dans la commune<sup>25)</sup>. Parmi les conditions dont une au moins devait être remplie pour qu'on pût demander la naturalisation cantonale, le Tessin et Genève énumérèrent la possession d'une propriété foncière dans la commune à laquelle l'admission était demandée<sup>26)</sup>.

Dans les lois en vigueur, la fortune comme condition sine qua non de l'agrégation a disparu. Il est vrai que pratiquement les communes — à l'exception des grandes villes peut-être — font entrer en ligne de compte la fortune du candidat. Le législateur, de son côté, tient également compte des risques que chaque agrégation comporte pour une commune. Quand il ne demande pas — ou ne demande plus — une fortune se chiffrant à une somme déterminée, il exige, dans la règle, du candidat des moyens suffisants pour assurer son entretien et celui de sa famille<sup>27)</sup>. Ces moyens peuvent être une fortune, un métier, une industrie ou un emploi.

3. Une des conditions les plus importantes que les lois de la plupart des cantons imposent aux candidats à la

---

— Zurich ne demanda, à l'époque de la Régénération, qu'une fortune de 640 francs pour les Suisses et de 1600 francs pour les étrangers; les Grisons 200 francs (L 8. 1. 1853, art. 4).

<sup>25)</sup> Règlt. 29. 4. 1816, art. 4.

<sup>26)</sup> Tessin: L 5. 6. 1861, art. 2c: beni stabili di almeno 4000 fr. — Genève: L 24. 2. 1843, art. 2, 3<sup>o</sup>: Propriétaire depuis 6 mois; L 23. 6. 1860, art. 1.

<sup>27)</sup> Par ex.: Lucerne, L 19. 12. 1922, § 3. — Bâle-Ville L 8. 2. 1838, § 7. — Grisons L 1835, § 7; L 8. 1. 1853, art. 4; L 11. 4. 1937, art. 5.

naturalisation, est le séjour ou l'établissement pendant un délai plus ou moins long, dans le canton. Il y a deux raisons à cela:

a) On veut connaître le candidat. En le voyant vivre et travailler, les autorités peuvent se faire une idée plus exacte de sa personne qu'en se basant exclusivement sur un dossier si complet fût-il<sup>28)</sup>.

b) On ne veut recevoir que des individus qui ont des rapports effectifs avec la commune ou au moins avec le canton dont ils désirent devenir ressortissants.

Toutefois, l'idée de l'assimilation n'a pas toujours joué le même rôle. A certaines époques, elle était même reléguée à l'arrière-plan. C'était le cas surtout dans la seconde moitié du siècle passé, à l'égard des étrangers comme aussi — et surtout — à l'égard des Confédérés. Dans la joie d'avoir réalisé l'unité nationale, on chercha à faciliter l'agrégation des Confédérés, enfants de la même nation<sup>29)</sup>.

Quant aux étrangers, le libéralisme de l'époque était favorable à ce qu'on est tenté d'appeler un libre échange d'individus. A cette période, Bâle-Ville inscrivit dans sa constitution de 1889: „Die Aufnahme neuer Bürger ist tunlichst zu erleichtern“ (paragraphe 24). Aujourd'hui par contre on attache beaucoup plus d'importance à l'assi-

---

<sup>28)</sup> Adjonction à la L argovienne conc. le droit de cité (du 24. 8. 1835) 14. 7. 1845, Préambule: „... In Betracht, dass aber eine genaue Würdigung der gedachten Eigenschaften und Gesinnungen nur infolge längerer und näherer Bekanntschaft mit den betreffenden Personen möglich sei...“ — Message du Grand Conseil des Grisons sur la session d'automne 1936: Revision de la loi sur les naturalisations, p. 12: „Cun quella scala e cun engrevegiar las condiziuns de recepziun duei vegnir fatg pusseivel de giudicar, schebein il petent ei seconformaus aschilunsch a nossas relaziuns, ch'ins astga recumandar de recepir el per burgheis.“

<sup>29)</sup> Cette idée trouve son expression, entre autres, dans la loi valaisanne du 23. 11. 1870, art. 10: „Les bourgeois doivent faciliter aux Valaisans, domiciliés dans la commune depuis 5 ans, l'acquisition du droit de bourgeoisie. La même facilité doit être accordée aux Suisses sous réserve de réciprocité.“

milation : l'article 6 de la loi grisonne du 11 avril 1937 dit que la demande en naturalisation doit être refusée

a) „wenn bestimmte Anhaltspunkte vorliegen, dass sich der Bewerber dem Wesen unseres Volkes nicht angepasst hat;

b) wenn wirtschaftliche Gründe für die Stellung des Einbürgerungsgesuches ausschlaggebend sind und der Bewerber zudem nicht als nützliches Element unserer Volkswirtschaft betrachtet werden kann.“

La plupart des cantons établissent une différence entre candidats étrangers et candidats confédérés. Pour les Confédérés, on exige un domicile moins long dans le canton que pour les étrangers, car on estime avec raison que l'étranger a besoin d'un temps plus long pour se familiariser avec son nouveau milieu que le Confédéré. La moyenne exigée pour le Confédéré est de 2 ans, pour l'étranger de 5 ans<sup>30)</sup>. Quelques lois sont plus exigeantes<sup>31)</sup>, d'autres le sont moins<sup>32)</sup>. Une évolution très intéressante est celle de la législation genevoise en cette matière. Ceux qui n'avaient aucun droit acquis à la naturalisation et qui ne pouvaient se prévaloir d'aucun autre titre, durent faire preuve d'après la loi du 24. 2. 1848 (articles 2, 17) d'un domicile de 4 ans lorsqu'ils étaient Confédérés, de 6 ans lorsqu'ils étaient étrangers. La durée du domicile nécessaire fut baissée d'abord à 2 et 3 ans (loi 24. 6. 1854, articles 1, 14) et finalement à 1 et 2 ans (loi 23. 6. 1860, art. 1, 14; loi 21. 10. 1885, art. 2). Après une augmentation de la durée du domicile exigée des étrangers (3 ans au lieu de 2), la loi du 21. 10. 1905 (art. 1, 2) la fixa à 5 ans pour

<sup>30)</sup> Glaris: L. 9. 5. 1909, § 11. — Fribourg: L. 7. 5. 1865, art. 203. — Argovie: Projet Steiner § 4. — Vaud fait cette distinction déjà dans la L 28. 5. 1804, art. 8. — Neuchâtel: L 13. 9. 1848, art. 2.

<sup>31)</sup> Lucerne: L 29. 12. 1922, § 3: 3 et 5 ans.

<sup>32)</sup> Thurgovie: L 8. 11. 1874, § 29: Aucun délai pour les confédérés, un an pour les étrangers. — Neuchâtel, dès 2 et 5 ans en 1848, descend, par la L 23. 5. 1855, art. 4, à 2 et 4 ans et, finalement, dans la L 6. 11. 1889, art. 2—3, à 6 mois et une année.

les deux catégories de candidats à l'indigénat genevois. La tendance de rendre l'admission de nouveaux citoyens plus difficile, se manifeste aujourd'hui surtout à l'égard des étrangers. Ainsi la Landsgemeinde glaronnaise a doublé la durée de l'établissement dans le canton dont les étrangers doivent faire preuve lorsqu'ils demandent leur naturalisation: depuis 1934, il est de 10 ans au lieu de 5. Et nous passons sous silence les nombreuses décisions d'assemblées communales de ces dernières années qui ont — à l'instar de ce qui se fit au 17ème et 18ème siècles — complètement suspendu l'admission d'étrangers à la bourgeoisie jusqu'à nouvel avis.

D'autres cantons ne font — ou ne firent — pas de différence entre les candidats suisses et les candidats étrangers: pour les deux catégories, on exige la même durée d'établissement dans le canton, variant d'une année à cinq ans<sup>33)</sup><sup>34)</sup>.

Uri n'a aucune règle pour l'admission à l'indigénat et il n'est pas même nécessaire d'avoir habité le canton pour acquérir un droit de bourgeoisie. L'Argovie qui jusqu'à présent se trouve dans le même cas est en train de changer cette situation.

L'idée de l'assimilation se manifeste encore d'une autre façon: on cherche souvent à faciliter à ceux qui sont vraiment assimilés — Confédérés et étrangers — l'acquisition de l'indigénat communal et cantonal. On établit des critères pour déterminer le degré d'assimilation et si un ou plusieurs de ces critères parlent en faveur du candidat,

<sup>33)</sup> 5 ans: Appenzell Rh.-E.: Constitution 1858, art. 25. — Valais: L 17. 11. 1840, art. 2. — Genève: L 21. 10. 1905, art. 1 et 2.  
2 ans: Zurich: L 6. 6. 1926, § 21/22. — Grisons: L 1835, § 7; L 8. 1. 1853, art. 4.

1 an: Appenzell Rh.-E.: Constitution 1876, art. 14; L 28. 4. 1878, § 2. —

Obwald: L 1570: an et jour.

<sup>34)</sup> L'étranger doit naturellement remplir les conditions exigées par la législation fédérale.

les conditions mises à son admission sont adoucies ou il obtient même un droit à l'admission. Prenons à titre d'exemple la nouvelle loi grisonne du 11. 4. 1937. Selon l'art. 4 de cette loi, les étrangers immigrés doivent avoir habité le canton pendant 10 ans avant de pouvoir demander leur naturalisation. Si l'étranger est né dans le canton et l'a habité au moins 10 ans avant sa majorité, 5 ans de domicile pendant les derniers 10 ans précédent la demande en naturalisation suffisent et si, en outre, sa mère était Grisonne avant son mariage, 3 ans de domicile pendant les 5 dernières années sont suffisants. Les Confédérés immigrés doivent avoir habité le canton 3 ans pendant les dernières 10 années précédant leur demande; ceux qui y sont nés et y ont résidé au moins 10 ans avant leur majorité, 2 ans pendant les derniers 5 ans. Finalement les Confédérés, enfants d'une Grisonne, ne sont pas obligés d'avoir leur domicile dans le canton au moment de la présentation de leur requête. D'autres cantons offrent des exemples analogues<sup>35)</sup>.

4. L'assimilation complète — ou supposée telle — a, dans plusieurs cantons, pour effet de supprimer la taxe d'agrégation ou de donner un droit à l'agrégation. Ce droit à l'agrégation est surtout accordé aux ressortissants du canton habitant une autre commune de leur canton d'origine, tantôt sans que le législateur spécifie quelle est la durée du domicile qui met le citoyen au bénéfice de ce droit<sup>36)</sup>, tantôt en donnant un terminus a quo pour la

---

<sup>35)</sup> Bâle-Ville: L 11. 12. 1866, § 9—10; L 27. 1. 1879, § 8—9; L 19. 6. 1902, § 6. — Schaffhouse: L 29. 1. 1861, § 76, diminue le prix de l'agrégation de moitié si le candidat a épousé une Schaffhousoise.

<sup>36)</sup> Zurich: L 20. 9. 1833, § 12; L 22. 4. 1866, § 30; L 27. 6. 1875, § 18.

Glaris: LB 1807 I, § 70. — LB 1835 I, § 71. — LB 1852—54 I, § 12. — Constitution 1887, art. 15.

Fribourg: L 5. 7. 1848, art. 196; L 7. 5. 1864, art. 206; L 26. 5. 1879, art. 212.

Soleure: CC § 58; L 18. 12. 1837, § 7; L 22. 5. 1867, § 2; L 28. 10. 1871, § 36.

demande d'agrégation<sup>37)</sup>). Les cantons qui accordent ce même droit aux Confédérés sont moins nombreux<sup>38)</sup> et les communes y rendent ce droit souvent illusoire par des finances d'agrégation très élevées.

Zurich, Bâle-Ville et Genève donnent un droit à l'agrégation en vertu du jus soli: Zurich l'accorde à l'étranger qui est né en Suisse et qui habite le canton depuis 2 ans<sup>39)</sup>. Bâle-Ville le donna par la loi du 27. 1. 1879 (§ 6) aux non-bourgeois nés dans le canton, qui étaient majeurs, mais n'avaient pas encore 25 ans. Ce principe qui est de nouveau formulé par la Constitution de 1889, § 24: „Die in einer Gemeinde geborenen Nichtbürger können das Gemeinde-recht ansprechen“, mais il est en bonne partie privé de son intérêt par le § 3 de la loi du 19. 6. 1902. Ce paragraphe accorde le droit à la naturalisation à tous ceux qui habitent le canton depuis 15 ans. Genève enfin commença, en 1839, par donner un droit à la naturalisation aux Confédérés nés dans le canton et l'ayant habité pendant un certain temps<sup>40)</sup>. Ce droit fut dans la suite étendu aux natifs étrangers de la seconde génération<sup>41)</sup> et finalement aux étrangers nés d'une mère suisse ou de parents qui, au

Schaffhouse: L 29. 1. 1861, § 72.

Argovie: L 11. 6. 1824, § 6.

Vaud: Const. 1814, 33.

<sup>37)</sup> Glaris: L 9. 5. 1909, § 10: 2 ans. — Appenzell Rh.-E.: Const. 1876, art. 14 et L 28. 4. 1878, § 8: 5 ans. — Argovie: Projet Steiner § 7: 10 ans.

<sup>38)</sup> Sans indication de la durée du domicile dans le canton: Zurich: L 27. 6. 1875, § 18. — Fribourg: Const. 1848, art. 81; L 5. 7. 1848, art. 197. — Vaud: Const. 1861, art. 81.

#### Domicile dans la commune:

2 ans: Zurich: L 6. 6. 1926, § 21.

10 ans: dont 5 dans la même commune: Neuchâtel: Const. 1858/87, art. 69.

15 ans: Lucerne: L 29. 12. 1922, § 7.

<sup>39)</sup> L 27. 6. 1875, § 18; L 6. 6. 1926, § 21.

<sup>40)</sup> L 18. 9. 1839, art. 1; Const. 1842, art. 13; Const. 1847, art. 19; L 21. 10. 1885, art. 4; L 21. 10. 1905, art. 1.

<sup>41)</sup> L 21. 10. 1885, art. 4.

moment de leur naissance, habitaient le canton depuis 5 ans<sup>42)</sup>.

5. La durée de l'établissement ou la naissance dans le canton constitue un élément décisif pour l'assimilation. Il est vrai qu'il ne déploie pas les mêmes effets chez tous les individus. Tel immigré gardera toute sa vie la mentalité de son canton d'origine ou de son pays natal, tel autre épousera entièrement les moeurs et les idées de son entourage. La loi grisonne du 11. 4. 1937 est la première à en tenir compte en obligeant les autorités de refuser la naturalisation d'un candidat qui de toute évidence n'est pas assimilé<sup>43)</sup>. D'autre part, il peut y avoir d'autres rapports rapprochant un individu d'une commune et d'un canton sans qu'il y ait son domicile fixe. Avoir une mère ou une épouse qui avant son mariage était ressortissante du canton, ou être propriétaire foncier, peut créer des rapports plus étroits avec une commune et un canton que le seul fait du domicile. Mais le domicile est néanmoins le critère le plus sûr; l'agrégation de candidats qui n'ont pas de domicile dans le canton ou dans la commune, est, dans la législation de la plupart des cantons, une exception à la règle. Le décret zurichois du 3. 7. 1926, § 11 dit à ce sujet:

„In der Schweiz geborene Ausländer, die sich ausserhalb ihrer Wohngemeinde einbürgern wollen, werden nur dann ins Landrecht aufgenommen, wenn nähere Beziehungen zur Einbürgerungsgemeinde nachgewiesen sind.“

Pour Bâle-Ville, la loi du 26. 1. 1879, § 10, contient la disposition suivante:

„Der vorübergehende Wohnsitz in einer schweizerischen Nachbargemeinde kann als hiesiger Wohnsitz berechnet werden, insofern der Bewerber während dieser Zeit in der betreffenden Gemeinde des Kantons Basel-Stadt zur Arbeit oder zur Schule gegangen ist.“

<sup>42)</sup> L 21. 10. 1905, art. 2—3.

<sup>43)</sup> Art. 6, voir texte ci-dessus.

Dans les deux cas, l'acquisition d'une autre bourgeoisie que celle de la commune de domicile n'est admise qu'à titre exceptionnel et seulement s'il y a des rapports étroits entre le candidat et la commune dont il sollicite l'agrégation. D'autres textes disent expressément que l'agrégation de nouveaux citoyens qui n'habitent pas le canton est admise seulement à titre tout à fait exceptionnel<sup>44)</sup>.

---

Résumons: Les conditions pour l'agrégation des ressortissants d'autres communes du même canton, comme la naturalisation des Confédérés et celle des étrangers sont d'une grande variété. Pour la naturalisation des Confédérés dans un autre canton et l'agrégation des citoyens par une autre commune de leur canton d'origine, aucune prescription fédérale n'existe.

1. Nous avons vu que plusieurs cantons obligent les communes d'accueillir comme bourgeois les citoyens du canton qui habitent la commune depuis un temps plus ou moins long. Lucerne va même jusqu'à octroyer automatiquement l'indigénat communal de leur domicile aux Lucernois qui habitent sans interruption une autre commune du canton pendant 20 ans<sup>45)</sup>). Mais dans d'autres cantons, les communes sont libres d'accorder ou de refuser l'indigénat communal aux bourgeois des autres communes du canton.

<sup>44)</sup> Bâle-Campagne: D 18. 11. 1912, § 2 al. 2: „Bewerber, welche nicht im Kanton gewohnt und auch sonst in keinerlei Beziehung zum Kanton gestanden haben, sollen nur dann in das Kantonsbürgerrecht aufgenommen werden, wenn hiefür besondere Gründe vorliegen.“ — Argovie: Projet Steiner, § 4: „Das Gemeindebürgerrecht darf in der Regel nur demjenigen erteilt werden, der seit mindestens zwei Jahren ununterbrochen in der Gemeinde den Wohnsitz gehabt hat. Der Regierungsrat kann ausnahmsweise die Einbürgerung auch dann zulassen, wenn dieses Erfordernis fehlt, der Bewerber jedoch andere Beziehungen zu der betreffenden Gemeinde nachzuweisen vermag.“

<sup>45)</sup> L 29. 12. 1922, § 2.

2. La variété est encore beaucoup plus grande quant aux conditions de la naturalisation de Confédérés. Quelques cantons, pas très nombreux, donnent à certaines catégories de Confédérés un droit à la naturalisation du fait d'un établissement prolongé ou de leur naissance dans le canton.

Mais s'il y a une certaine uniformité dans la fixation de la durée de l'établissement qui doit précéder la demande en naturalisation de la part d'un Confédéré, celle-ci est loin d'être générale. Ici, on demande que le candidat ait été domicilié sans interruption dans la commune dont il sollicite l'agrégation, là il suffit que pendant ce temps, il ait eu son domicile sur le territoire du canton.

La plus grande diversité règne quant aux taxes à payer à la commune et à l'Etat pour la concession de l'indigénat. Tel canton prescrit les taxes que les communes sont en droit de percevoir, tel autre exempte certaines catégories de candidats de toute taxe de naturalisation. D'autres cantons enfin ne font aux communes aucune prescription concernant les taxes à percevoir.

3. Les conditions imposées aux étrangers ne nous intéressent ici qu'à titre secondaire. La durée de leur établissement dans le canton est, dans un nombre assez considérable de cantons, supérieure à celle qui est exigée des Confédérés. Mais les règles concernant le domicile revêtent une très grande importance pour les étrangers qui sont en possession de l'autorisation fédérale de naturalisation. Quelques cantons n'exigent pas de domicile dans le canton, les candidats à la naturalisation peuvent s'y procurer un droit de bourgeoisie dans une commune quelconque même s'ils n'ont aucun rapport avec le canton et la commune — à condition qu'ils y mettent le prix. Dans les cantons qui exigent seulement un domicile dans le canton, le candidat ne s'adresse souvent pas à la commune de domicile, mais à la commune qui lui fait les conditions les plus intéressantes — soit parce qu'elle appartient à une catégorie meilleur marché, soit que la législation cantonale ne fixe pas la taxe pour l'agrégation communale.

Il y a des écarts considérables quant au montant des taxes d'agrégation surtout lorsque les communes sont libres de les fixer à leur gré. Certaines communes le font de façon à rendre pratiquement impossible l'accès à la bourgeoisie, d'autres, par contre, y voient une ressource et cherchent à attirer surtout les étrangers qui veulent acquérir la nationalité suisse à bon compte ou qui éprouvent des difficultés à se faire agréger ailleurs.

#### **§ 4. La perte du droit de cité.**

Le droit actuel en cette matière est régi par l'art. 44 de la constitution fédérale (= art. 43 CF 1848), par la loi fédérale du 25. 6. 1903 (modifiée le 26. 6. 1920) et par les lois cantonales réglant l'acquisition et la perte du droit de cité. Le citoyen suisse ne peut être privé de son droit de cité, mais, sous certaines conditions, il a le droit de demander à être libéré des liens soit de son triple droit de cité (suisse, cantonal et communal), soit du droit de cité cantonal et communal, soit finalement de son droit de cité communal seulement<sup>46)</sup>. Les conditions en sont les suivantes:

1. Si le citoyen veut renoncer à la nationalité suisse, il doit avoir été naturalisé ou avoir reçu l'assurance formelle qu'il sera naturalisé par un Etat étranger. Il ne doit en outre plus résider en Suisse.

2. S'il veut renoncer seulement au droit de cité cantonal, il doit posséder le droit de cité dans un autre canton et ne plus avoir de domicile dans le canton à l'indigénat duquel il veut renoncer.

3. Le citoyen ayant acquis le droit de bourgeoisie d'une autre commune de son canton ou possédant plusieurs indigénats communaux du même canton peut renoncer

---

<sup>46)</sup> L'avis du Conseil d'Etat genevois (extrait des registres du Conseil d'Etat du 15. 4. 1859), que „la qualité de citoyen genevois est inaliénable, même par une renonciation volontaire“, n'est plus conforme au droit en vigueur.

à un ou plusieurs d'entre eux et n'en garder qu'un seul. Il ne peut cependant pas renoncer à la bourgeoisie de la commune qu'il habite.

La libération des liens de droit de cité suisse et cantonal relève de la compétence du Conseil d'Etat du canton d'origine. Elle entraîne la perte du droit de cité communal<sup>47)</sup>.

Il faut donc aujourd'hui un acte de volonté de la part du citoyen pour couper les liens de l'indigénat. La seule, mais importante exception à cette règle concerne la femme qui, en se mariant, perd automatiquement son droit de cité pour acquérir celui de son mari qu'elle garde même en cas de divorce. Mais la libération des liens du droit de cité est accordée seulement si elle est compensée par l'acquisition d'un autre indigénat. De même la Suisse qui épouse un heimatlos garde sa nationalité (et ses enfants auront le droit de cité de leur mère). Le législateur veut ainsi empêcher de nouveaux cas de heimatlosat.

Le droit de cité n'a pas toujours été considéré comme un droit inextinguible. Autrefois, le citoyen pouvait être privé de sa nationalité pour des raisons nombreuses. La constitution tessinoise de 1830 énumère: La condamnation à une peine infamante, les pratiques illicites pour les élections, la faillite frauduleuse et l'interdiction juridique (art. 18). La conversion à une autre confession chrétienne<sup>48)</sup>, la célébration irrégulière du mariage d'un Suisse à l'étranger<sup>49)</sup> et le service étranger dans des troupes non-capitulées<sup>50)</sup> en sont d'autres exemples. Dans tous ces cas, la perte du droit de cité est la conséquence d'un acte déshonorant ou contraire aux lois en vigueur.

<sup>47)</sup> Voir ci-dessus, § 1—2.

<sup>48)</sup> Par le concordat du 8. 7. 1819, 18 cantons déclarèrent ne plus punir cette conversion par la privation du droit de cité cantonal et communal.

<sup>49)</sup> Concordat 11. 7. 1829 (17 cantons).

<sup>50)</sup> Concordat 13. 7. 1829 (tous les cantons sauf Obwald).

Mais, à côté de ces raisons, il existait, naguère, une autre cause de la perte du droit de cité: c'était la prescription. Le droit de cité des citoyens de plusieurs cantons, établis hors des frontières cantonales, se prescrivait s'il n'était pas renouvelé périodiquement. Cette prescription était une exception au principe de l'imperceptibilité du droit de cité:

„Es wird der allgemeine Grundsatz für den ganzen Kanton aufgestellt, dass ein Landmann, welcher in einem Theil unsers Kantons das Landrecht geniesst, weder seines politischen Landrechts noch seines allfälligen Genossenrechts verlustig wird, und folglich nicht gehalten sein solle, diese Rechte zu erneueren, solange er an irgend einem im Gebiet unsers Kantons liegenden Orte angesessen ist.“<sup>51)</sup>

Aux termes d'un décret de la Landsgemeinde de 1821<sup>52)</sup>, l'Uranais établi en dehors du pays doit renouveler son droit de cité tous les 20 ans sous peine d'en être déchu. Il en est de même pour le Schwytzois habitant l'étranger (l. c.). A Glaris, le délai est de 15 ans<sup>53)</sup>. La constitution st-galloise de 1831 (art. 34) déclare que le citoyen absent et qui ne renouvelle pas son droit de cité cantonal dans le délai de prescription fixé par la loi, le perd, et la loi du 18. 2. 1835, art. 28, précise qu'il y a prescription si un St-Gallois s'est fait naturaliser à l'étranger („nicht-schweizerisches Ausland“) et que depuis lors, 30 ans se sont écoulés sans qu'il ait fait renouveler son acte d'origine<sup>54)</sup>.

<sup>51)</sup> Arrêté du Petit Conseil schwytzois du 29. 4. 1824, renouvelant un D du Grand Conseil du 23. 6. 1714.

<sup>52)</sup> LB 1823, I, § 86.

<sup>53)</sup> LB 1807, I, § 66; LB 1835, I, § 67.

<sup>54)</sup> Les deux Bâle (Bâle-Ville: L 2. 2. 1838, § 21; L 11. 12. 1866, § 12. — Bâle-Campagne: L 24. 8. 1835, § 28), quelques communes schaffhousoises (Arrêté du Conseil d'Etat du 21. 2. 1856 qui supprime ces taxes) et valaisannes (L 11. 5. 1829, Préambule) demandent à leurs ressortissants expatriés le paiement

Mais, déjà avant 1848, Glaris, tout en maintenant l'obligation de renouvellement ne punit plus de la déchéance ses ressortissants qui l'auraient omis, mais se contenta de les frapper d'une amende<sup>55)</sup>. La prescription du droit de cité étant en contradiction avec l'article 43 de la CF, la constitution st-galloise de 1861 (art. 29) déclara que ceux qui se trouvaient dans le cas cité, seraient considérés comme ayant renoncé tacitement à leur droit de cité st-gallois.

Aujourd'hui, le citoyen suisse ne perd son indigénat — soit suisse, cantonal et communal, soit cantonal et communal, soit seulement communal — que sur sa propre demande. La femme suisse le perd en outre par son mariage. Toutes les autres causes de la perte du droit de cité ont disparu.

## Chapitre 2ème:

### **Le contenu du droit de cité.**

#### *Section I. Le côté politique.*

#### **§ 5. L'exercice des droits politiques en matière communale.**

Etre communier ou bourgeois signifiait autrefois être électeur et éligible et avoir le droit de vote dans les affaires communales<sup>56)</sup>. Le non-bourgeois, qu'il fût citoyen du canton, Confédéré ou étranger, était privé de ces droits. Seul le bourgeois avait le droit de participer aux délibérations sur les affaires de la commune ou à la gestion communale. En s'établissant ailleurs, il n'acquérait pas l'exercice des droits politiques dans la commune de son domicile.

#### I. Le droit de vote.

1. Depuis la période de la Régénération, la situation commence à se transformer. Ce n'est pas partout ni tout d'une taxe annuelle à titre de renouvellement du droit de cité, mais ne punissent l'inobservation de cette prescription que par la suspension de l'exercice des droits politiques.

<sup>55)</sup> L 1839, § 10 = LB 1852—54, I, § 18.

<sup>56)</sup> Zurich: L 20. 9. 1833, § 23, al. 2. — Berne: Instruction pour Règlt. (du 29. 4. 1816) 18. 9. 1816, 3b.

de suite l'introduction du dualisme: commune d'habitant — commune bourgeoise, qui donne aux non-bourgeois le droit de vote et — dans la suite — d'éligibilité dans les affaires communales dévolues à la commune politique. On commence en général par accorder aux non-bourgeois le droit de vote dans certaines matières seulement, sans rien changer, pour le reste, à l'organisation communale. Ainsi la loi zurichoise du 24. 9. 1833, § 28, déclare:

„Niedergelassene wohnen den Versammlungen, in welchen bürgerliche Angelegenheiten behandelt werden, in allen denjenigen Fällen bey, in welchen ihnen der Zutritt durch das Gesetz oder durch einen Gemeindebeschluss geöffnet worden ist. Nahmentlich haben die auf Grundeigenthum Niedergelassenen bey Berathungen der gesammten politischen, Civil- oder Kirchgemeinderversammlung über Bauten, an welche sie beyzutragen haben, Zutritt und Stimmrecht.“

La loi st-galloise du 24. 7. 1831 va plus loin: elle accorde le droit de vote à l'assemblée communale sans spécifier les matières:

„Den in der Gemeinde haushäblich niedergelassenen Kantonsbürgern, nebst den bei der Haushaltung oder sonst in der nämlichen Gemeinde befindlichen Söhnen, vorausgesetzt, dass diesen Kantonsbürgern die übrigen Eigenschaften der Stimmfähigkeit zukommen.

Allen Bürgern anderer Gemeinden des Kantons, die, ohne eigene Haushaltung zu führen, in der Gemeinde wohnen und ihren Beruf oder Gewerb für eigene Rechnung in derselben ausüben.“ (Art. 4.)

Le Valais admet, par sa constitution de 1839, les citoyens valaisans, domiciliés dans la commune depuis 5 ans; à l'assemblée primaire de la commune en limitant cependant leur nombre au quart du nombre total des électeurs (art. 53). Genève, de son côté, ne fait point de différence entre les ressortissants de la commune et les non-ressortissants, mais accorde la qualité d'électeur com-

munal en prenant comme critère la naissance, le domicile et le paiement des contributions publiques dans la commune<sup>57)</sup>.

Le demi-canton de Bâle-Campagne, issu du mouvement de la Régénération, règle la question d'une façon qui est comme un prélude à l'évolution postérieure:

„Alle in einer Gemeinde niedergelassenen Activbürger des Kantons bilden die Gemeindeversammlungen.

An diesen Versammlungen haben noch überdies das Recht, theil zu nehmen, alle in der betreffenden Gemeinde niedergelassenen Activbürger anderer Kantone, sofern letztere diessseitigen Bürgern Gegenrecht halten.“<sup>58)</sup>

2. La Constitution fédérale de 1848 apporte un élément nouveau: l'introduction des Confédérés dans la vie publique du canton. Mais l'article 41, alinéa 4 y fait une restriction importante en disant que:

„En s'établissant dans un autre canton, le Suisse entre en jouissance de tous les droits de citoyen de ce canton, à l'exception de celui de voter dans les affaires communales et de la participation aux biens des communes et des corporations.“

Cela signifie qu'entre 1848 et 1874, les cantons ne sont pas obligés d'accorder le droit de vote en matière communale aux Confédérés établis sur leur territoire. Par conséquent, ils ont le droit soit de laisser aux bourgeois de la commune le droit exclusif de gérer les affaires de la localité soit d'y admettre seulement les ressortissants d'autres communes du canton. Mais le mouvement déjà commencé continue et étendra aux Confédérés les dispositions stipulées en faveur des citoyens du canton, bourgeois d'autres communes. Cependant, si plusieurs cantons introduisent l'élément confédéré dans le ménage communal, ils

---

<sup>57)</sup> L 17. 1. 1834, art. 20; Const. 1842, art. 83; Const. 1847, art. 105.

<sup>58)</sup> L 27. 5. 1834, § 17. Cf. aussi Const. 1838, § 2, al. 2.

ne lui accordent pas la même situation qu'aux bourgeois. La gestion de la majeure partie des affaires communales reste réservée aux seuls bourgeois. Ainsi Neuchâtel admet aux délibérations les habitants non-communiers, domiciliés dans la commune depuis un an, seulement lorsqu'on discute une mesure qui a pour but d'imposer une charge quelconque aux habitants non-communiers<sup>59)</sup>. Schaffhouse, par la loi du 29. 1. 1861, § 22, accorde le droit de vote aux habitants schaffhousois et aux habitants suisses (si ces derniers sont domiciliés dans la commune depuis 2 ans) „Bei Verhandlungen über Gegenstände, an welche sie . . . beizutragen haben“ et, en outre, „bei allen Beratungen von Kirchenangelegenheiten ihrer Konfession und von Schulsachen, wo es sich nicht um Verwaltung des Kirchen- und Schulgutes und um Neubauten handelt.“ Dans la même année, Berne étend le droit de vote, dans les communes d'habitants, des citoyens bernois aux Confédérés établis dans la commune depuis un an<sup>60)</sup>. Soleure enfin donne, peu avant 1874<sup>61)</sup>, le droit de vote aux habitants contribuables dans les délibérations ayant pour objet la levée d'impôts.

Il ne s'agit pas encore, dans ces cantons (sauf Berne), de la création de deux organes distincts: communes d'habitants et communes bourgeoises. Lorsqu'on discute certaines affaires, les habitants viennent simplement se joindre aux communiers. La séparation a lieu par contre dans des cantons comme Berne<sup>62)</sup>, Obwald<sup>63)</sup>, Nidwald<sup>64)</sup> et Thurgovie<sup>65)</sup> qui répartissent l'administration communale entre ces deux organes. Dans la commune bourgeoise, les communiers seuls continuent à être investis du

<sup>59)</sup> L 9. 4. 1849, art. 26.

<sup>60)</sup> L 26. 8. 1861, art. 1.

<sup>61)</sup> L 28. 10. 1871, art. 2.

<sup>62)</sup> I. c.

<sup>63)</sup> Const. 1850, art. 77; Const. 1867, art. 68, al. 2.

<sup>64)</sup> Const. 1850, § 13: „Die Korporationsverwaltung soll von derjenigen der politischen Gemeinde getrennt sein.“

<sup>65)</sup> Const. 1869, art. 44.

droit de vote et à avoir accès aux dignités, tandis que les habitants, bourgeois d'autres communes du canton ou Confédérés d'autres cantons, forment avec eux la commune politique.

Zurich va plus loin encore: avec son système nous nous trouvons à l'opposé de celui qu'avaient adopté les cantons de Soleure, Schaffhouse et Neuchâtel. Car la modification du § 80 de la constitution cantonale de 1833, adoptée le 28. 8. 1865 et reprise par la nouvelle constitution de 1869 (art. 50) dit que les ressortissants de la commune et les citoyens zurichois et suisses habitant la commune ont le droit de vote dans les assemblées communales, et réserve aux bourgeois seuls les décisions concernant la bourse des pauvres, les biens bourgeois et l'agrégation de nouveaux bourgeois.

A côté de ces cantons qui admettent les Confédérés plus ou moins largement aux assemblées politiques de leur commune de domicile, il y en a d'autres — Schwytz<sup>65a)</sup>, Glaris<sup>66)</sup> et Vaud<sup>67)</sup> — qui continuent à exclure les habitants, ressortissants d'autres cantons, de toute participation à la gestion communale.

En Valais, la loi du 23. 11. 1854 (art. 1) avait trouvé une solution, laquelle — à l'instar de celle que Bâle-Campagne avait adoptée en 1834 — se tenait entre l'exclusion et l'admission des citoyens d'autres cantons quant à l'exercice des droits politiques dans les communes. Elle admettait, à côté des communiers et des habitants valaisans, les citoyens des cantons qui accordaient ce même droit aux Valaisans établis chez eux.

3. La constitution fédérale de 1874 marque une étape décisive: l'article 43, alinéa 4, dit en effet ceci:

<sup>65a)</sup> D 24. 9. 1849, § 29.

<sup>66)</sup> Argumentum e contrario: Const. modifiée de 1836, § 81.

<sup>67)</sup> Const. 1861, art. 29: „En matière communale, les assemblées électorales des communes sont composées des citoyens vaudois domiciliés dans la commune.“

„Le Suisse établi jouit, au lieu de son domicile, de tous les droits des citoyens du canton et, avec ceux-ci, de tous les droits des bourgeois de la commune. La participation aux biens des bourgeoisies et des corporations et le droit de vote dans les affaires purement bourgeoisiales sont exceptés de ces droits, à moins que la législation cantonale n'en décide autrement.“

C'est l'admission imposée par la Confédération, des Confédérés à la discussion et décision de toutes les affaires communales qui ne sont pas de nature nettement bourgeoisiale. Les cantons ne sont plus libres de les en exclure; ils peuvent par contre admettre les confédérés à la discussion des affaires bourgeoisiales.

Ainsi, dans le domaine du droit de vote en matière communale — à part les affaires bourgeoisiales — la différence entre les bourgeois, les ressortissants du canton et les confédérés établis depuis 3 mois dans la commune (art. 43, alinéa 5 CF), ne joue plus aucun rôle. La partie de l'administration communale qui n'a pas un caractère bourgeoisial, n'appartient plus aux seuls bourgeois. Tout citoyen suisse majeur, du sexe masculin, habitant la commune, a accès aux assemblées communales en vertu de son domicile dans la commune.

Une certaine liberté est laissée aux législations cantonales dans deux domaines seulement.

Les cantons peuvent charger la commune des habitants aussi de l'administration bourgeoisiale, en réservant le vote dans les affaires bourgeoisiales aux seuls bourgeois de l'endroit. Ainsi, dans le demi-canton de Bâle-Campagne, le Conseil municipal de la commune politique est dans la règle en même temps l'autorité administrative pour la commune bourgeoisiale et son greffier est aussi greffier de celle-ci<sup>68)</sup>). Récemment, Schaffhouse a également transféré l'administration bourgeoisiale aux organes de la

---

<sup>68)</sup> L 14. 3. 1881, § 120.

commune politique qui sont désormais chargés de délivrer les papiers de légitimation aux ressortissants de la commune<sup>69)</sup>.

Une autre solution, c'est la création de 2 administrations distinctes: bourgeoisie et municipalité ayant chacune ses organes à elle.

Quelques cantons ont enfin adopté une solution intermédiaire: dans le canton de Zurich<sup>70)</sup>, les membres de la municipalité qui étaient bourgeois de l'endroit, formaient une section pour l'administration des affaires bourgeoises. Lorsque leur nombre était inférieur à 3, l'assemblée des bourgeois d'une commune ayant des institutions ou biens bourgeoisiaux, pouvait créer des organes particuliers pour leur administration. Le Valais accorde la même faculté aux communiers, lorsque les non-bourgeois atteignent la moitié des membres de l'Assemblée primaire ou du conseil communal, c'est-à-dire lorsqu'ils cessent d'être une minorité au sein des organes de la commune<sup>71)</sup>.

Une certaine latitude est enfin laissée aux cantons dans la définition des affaires bourgeoises. Le paragraphe suivant qui sera consacré à ce domaine, démontrera que le nombre de ces affaires a tendance à diminuer. Le CCS comme plusieurs lois cantonales ont attribués à la commune politique des affaires qui, en 1874, étaient considérées comme nettement bourgeoisiales. Le droit de bourgeoisie a donc, de ce côté-là, continué à être vidé d'une partie de son contenu.

## II. L'éligibilité.

Le droit ou le devoir de revêtir les dignités communales suit une évolution plus lente que le droit de vote en matière communale. Dans la première moitié du 19ème siècle, il est le domaine incontesté des bourgeois du lieu.

---

<sup>69)</sup> L constit. 2. 10. 1933 modifiant l'art. 99 de la Const.

<sup>70)</sup> L 27. 6. 1875, § 90.

<sup>71)</sup> Const. 1876, art. 56 al. 2; Const. 1907, art. 70 al. 2 = L 23. 5. 1908, art. 52.

Pour être éligible au Conseil municipal comme aux emplois publics et aux places administratives dans la commune, il faut en être bourgeois<sup>72)</sup>. Les habitants n'ont pas d'accès à ces places<sup>73)</sup>. Les cantons qui, jusqu'en 1874, réservent le droit de vote en matière communale aux seuls bourgeois, font naturellement de même pour l'exécutif communal<sup>74)</sup>. Mais Fribourg qui est au nombre de ces cantons, admet l'élection des Fribourgeois non-communiers aux emplois communaux<sup>75)</sup>.

Les cantons qui accordent le droit de vote en matière communale aux non-bourgeois, ont plusieurs attitudes à l'égard de l'éligibilité de cette catégorie d'électeurs. La constitution vaudoise de 1861 dit que „le syndic et les autres municipaux sont nommés entre les citoyens vaudois domiciliés dans la commune“ (art. 86). Une modification de la constitution zurichoise, adoptée en 1865, introduit le principe: „Jeder handlungsfähige Stimmberechtigte ist für alle Gemeindeämter wählbar.“<sup>76)</sup> Depuis lors, non seulement l'assemblée communale se compose des citoyens zurichoises et suisses domiciliés dans la commune<sup>77)</sup>, mais les portes de la municipalité sont ouvertes à tous les citoyens actifs habitant la commune. Le droit schaffhousois de la même période qui n'admet le droit de vote des habitants que pour certaines branches du ménage communal, contient pourtant la règle: „Stimmberechtigte sind auch zu den von ihnen zu besetzenden Stellen und Ämtern wählbar.“<sup>78)</sup>. Aux termes de la constitution des Rhodes-Extérieures de 1858, les autorités communales peuvent être composées de „Gemeindgenossen, Beisassen oder niedergelassene

<sup>72)</sup> Zurich: L 30. 5. 1831, § 6. — Berne: Introd. pour Règlt. (29. 4. 1816) 18. 9. 1816, 3. — Fribourg: L 20. 12. 1831, art. 5.

<sup>73)</sup> D bâlois 4. 3. 1807, § 8.

<sup>74)</sup> Fribourg: L 5. 7. 1848, art. 58. — Soleure: L 7. 3. 1859, § 12.

<sup>75)</sup> L citée, art. 155.

<sup>76)</sup> Const. 1831/65, art. 90 = L 22. 4. 1866, § 16.

<sup>77)</sup> Const. 1831, art. 81 modifié par la même loi.

<sup>78)</sup> L 29. 1. 1861, § 1—3.

“Schweizerbürger“, mais la majorité du conseil communal doit être formée par des bourgeois de la commune (art. 10).

L'article 43, alinéa 4 de la CF de 1874 fit tomber toutes ces différences et restrictions en octroyant aux citoyens suisses à leur domicile tous les droits des ressortissants du canton y compris ceux des ressortissants de la commune de leur domicile. Les lois cantonales en proclamant l'éligibilité des non-bourgeois aux autorités communales ne font, depuis lors, que répéter le principe posé par la CF.

## **§ 6. Les affaires communales réservées aux bourgeois.**

### I. La gestion des biens de la commune.

Jusqu'à l'éclosion du mouvement de la régénération, la bourgeoisie et la commune se confondent. Seuls, les bourgeois y ont le droit de vote, le droit d'élire et d'être élus. L'ensemble des communiers — résidents ou, parfois, résidents et absents — forment le corps électoral communal, le „souverain“ de la commune.

Avec l'introduction graduelle et progressive des non-bourgeois dans les assemblées communales, la bourgeoisie perd, avec la propriété et la jouissance exclusives, la gestion d'une partie des biens communaux. Le droit des bourgeois de gérer les affaires communales et d'en décider à l'exclusion des habitants non-bourgeois, est réduit.

1. Les biens-fonds bourgeois : allmends, patûrages, forêts, etc. continuent partout à être uniquement gérés par les bourgeois. Il est vrai que la législation glaronnaise autorise les tagwens d'accorder le droit de vote dans les affaires purement bourgeoisales aux habitants établis ou en séjour<sup>79)</sup>, mais, à notre connaissance, aucune commune n'a fait usage de cette faculté.

2. Les biens d'utilité publique et les fonds y affectés : édifices publics, cimetières, voies publiques, etc. Les habitants étant introduits peu à peu, à partir de

---

<sup>79)</sup> L 5. 5. 1889, § 33. Cf. CF art. 43, al. 4 i. f.

1830, dans le corps électoral de la commune, ils obtiennent en premier lieu le droit de délibérer avec les bourgeois lorsque les affaires qui concernent ces biens sont discutées. La disposition de ces biens appartient donc aujourd'hui à l'organe qui représente l'ensemble des citoyens actifs habitant la commune.

Lorsqu'un canton, comme Glaris, a des „communes“ gérant chacune un groupe de biens communaux: commune scolaire, commune paroissiale, commune des pauvres, à côté de la commune politique et de la commune bourgeoise, les habitants de l'endroit, bourgeois ou non-bourgeois, font partie des „communes“ dont les affaires n'ont pas le caractère purement bourgeoisial, c'est-à-dire les communes scolaire et paroissiale.

### 3. Les biens des pauvres, voir § 10.

## II. Le droit de vote aux assemblées bourgeoises.

La bourgeoisie étant l'ensemble des bourgeois d'une commune, ce n'est pas le fait du domicile, mais la qualité de communier, acquise par droit de naissance ou par agrégation, qui détermine qui en fait partie. Ainsi, la constitution zougoise de 1875 définit, au § 77, alinéa 1, la commune bourgeoise de la façon suivante:

„Die Ortsbürgergemeinden umfassen alle in der Gemeinde Heimatberechtigten ohne Rücksicht auf den Wohnort.“

Par conséquent, le droit de vote — comme l'usufruit et la perception du profit bourgeoisial<sup>80)</sup> — ne dépend pas nécessairement du domicile. Il est vrai que sous l'ancien régime déjà, c'étaient, dans la règle, seulement les bourgeois domiciliés dans leur commune qui avaient l'exercice et la jouissance de leurs droits. Pour les bourgeois absents, ces droits étaient en suspens. Cependant, cette règle était due bien plus à des considérations d'ordre pratique qu'à un raisonne-

---

<sup>80)</sup> Voir § 9 de ce travail.

ment juridique comme la plupart des institutions de l'ancienne Suisse.

Ainsi, il n'y a rien d'étonnant de voir plusieurs législations cantonales accorder le droit de vote en matière bourgeoisiale aux communiers domiciliés hors de leur commune. Zurich donna, en 1866, le droit de vote à l'assemblée bourgeoisiale, à tous les bourgeois de la commune „ohne Rücksicht auf ihren Wohnsitz“<sup>81)</sup>. L'article 50 de la constitution de 1869 restreint ce droit aux bourgeois domiciliés dans le canton et la modification de cet article, survenue le 23. 10. 1927, prive les bourgeois domiciliés en dehors de leur commune de ce droit de vote.

Berne laisse aux règlements bourgeoisiaux la faculté d'attribuer le droit de vote en matière bourgeoisiale aux bourgeois demeurant hors de leur commune<sup>82)</sup>, tandis que Neuchâtel accorda autrefois, le droit d'assister avec voix délibérative aux assemblées générales de sa bourgeoisie ou commune à tout communier ou bourgeois quel que fût le lieu de son domicile<sup>83)</sup>. Le Tessin<sup>84)</sup>, Lucerne<sup>85)</sup> et Zoug<sup>86)</sup> — ce dernier canton malgré la définition citée de la commune — accordent le droit de vote dans l'assemblée bourgeoisiale aux communiers qui l'habitent ou qui y paient les impôts bourgeoisiaux.

Mais ce sont là des exceptions : dans la règle qui répond du reste parfaitement aux besoins pratiques, seuls les bourgeois habitant leur commune ont accès et droit de vote aux assemblées bourgeoisiales et sont éligibles à l'exécutif de la commune bourgeoise.

## **§ 7. L'exercice des droits politiques en matière cantonale.**

1. L'Acte de Médiation avait donné les droits politiques à tous les ressortissants de chaque canton et le

<sup>81)</sup> L 22. 4. 1866, § 86 al. 2.

<sup>82)</sup> L 9. 12. 1917, art. 75 al. 2.

<sup>83)</sup> L 9. 4. 1849, art. 11.

<sup>84)</sup> L 23. 5. 1857, art. 3.

<sup>85)</sup> Const. 1863, § 91.

<sup>86)</sup> Const. 1875, § 77 al. 2.

Pacte fédéral de 1815 avait déclaré, au § 7, que la jouissance des droits politiques ne saurait jamais être le privilège exclusif d'une classe de citoyens.

Pour les cantons à démocratie pure, cela signifia que tous les citoyens habitant le canton, continueraient à exercer les droits politiques à la Landsgemeinde sans égard pour leur domicile dans leur commune d'origine ou dans une autre localité du canton. Mais la commune d'origine jouait un rôle, à cette époque, pour l'exercice des droits politiques en matière cantonale, et cela même dans les cantons à Landsgemeinde. Les Conseils y étaient composés des députés des communes. Il paraissait donc naturel de faire concourir, comme ce fut le cas à Glaris<sup>87)</sup>, les bourgeois à l'élection de ces organes dans leur commune d'origine. Situation semblable aux Grisons, pays fédéraliste, où les juridictions choisissaient leurs députés au Grand Conseil parmi leurs communiers<sup>88)</sup>.

Ailleurs, la représentation des différentes parties du canton dans l'organe souverain n'est pas la même: la capitale y dispose d'un nombre de sièges supérieur à celui qui lui reviendrait d'après le chiffre de sa population. Cette représentation plus forte de la capitale qui se maintient, bien que considérablement réduite, jusque dans les constitutions régénérées, est un hommage à l'expérience politique des citadins qu'on imaginait plus grande que celle des campagnards qui n'avaient pas joui des droits politiques sous l'ancien régime. Ces considérations expliquent pourquoi, d'après l'art. 26 de la constitution zurichoise de 1831, chaque citoyen devait exercer son droit de vote dans la circonscription électorale (Zunft) dont il était originaire. Règle qui fut modifiée quelques années plus tard<sup>89)</sup> en ce sens que celui qui, depuis 6 mois au moins, eût habité une autre commune du canton, aurait

---

<sup>87)</sup> Glaris: Const. 1836, § 83 al. 2.

<sup>88)</sup> Const. 1820, IV.

<sup>89)</sup> Par L. constitut. 19. 12. 1837.

le choix entre la commune d'origine et celle du domicile pour l'exercice des droits politiques.

Le principe que le citoyen du canton pouvait exercer des droits politiques en matière cantonale à son domicile, sans égard pour son origine, pourvu qu'il habite le canton, se généralisa. St-Gall l'avait déjà proclamé en 1831: „Politische Rechte üben die Kantonsbürger da aus, wo sie niedergelassen sind.“<sup>90)</sup>

2. La CF de 1848, art. 42, introduisit les Confédérés dans la vie politique des cantons de leur domicile par la disposition suivante:

„Tout citoyen d'un canton . . . peut . . . exercer les droits politiques pour les affaires fédérales et cantonales dans chaque canton où il est établi. Il ne peut exercer ces droits qu'aux mêmes conditions que les citoyens du canton, et, en tant qu'il s'agit des affaires cantonales, qu'après un séjour dont la durée est déterminée par la législation cantonale; cette durée ne peut excéder deux ans.“

Elle réalisa une idée qui depuis longtemps était en marche et que la constitution de Bâle-Campagne avait formulée la première en 1832<sup>91)</sup>. La constitution fédérale de 1848 assimila donc simplement les Confédérés aux citoyens du canton quant à l'exercice des droits politiques en matière cantonale, avec la seule restriction que les cantons pouvaient exiger des Confédérés établis chez eux, un séjour de 2 ans au maximum. Les cantons ont fait un usage différent de cette possibilité et l'on peut les diviser en quatre catégories:

a) Les cantons où le droit de vote ne dépend pas d'un séjour quelconque: Zurich, Lucerne, Fribourg, Glaris, Schaffhouse, Appenzell Rh. I. et Berne.

b) Les cantons où est requis le séjour d'un an: Argovie, Soleure, Bâle-Campagne, St-Gall, Appenzell Rh.-E., Thurgovie, Grisons, Schwytz, Vaud, Tessin.

<sup>90)</sup> Const. 1831, art. 35 al. 1.

<sup>91)</sup> Voir note 58.

c) Les cantons qui exigent un séjour de 2 ans: Uri, Bâle-Ville, Obwald, Zoug, Neuchâtel et Genève.

d) Le Valais qui use de réciprocité quant aux citoyens ressortissants de chacun des cantons précités<sup>92)</sup>.

La CF de 1874 réduit, par l'article 43, alinéa 5, l'établissement exigé à 3 mois. La situation des Confédérés ne diffère donc plus guère aujourd'hui en cette matière, de celle des citoyens du canton.

### *Section II. Le côté économique.*

#### **§ 8. La liberté d'établissement et d'industrie.**

##### I. Le droit d'établissement.

Après une existence courte et troublée, la République helvétique, une et indivisible, avait fait place aux cantons ressuscités. Mais le nouveau lien fédéral était plus étroit que ne le fut celui d'avant 1798. L'Acte fédéral prescrivit dans son art. IV:

„Chaque citoyen suisse a la faculté de transporter son domicile dans un autre canton, et d'y exercer librement son industrie: il acquiert les droits politiques conformément à la loi du canton où il s'établit; mais il ne peut jouir à la fois des droits politiques dans deux cantons.“

Les cantons ne purent évidemment pas accorder moins de droits à leurs propres ressortissants qu'aux Confédérés; ainsi les lois cantonales de l'époque de la Médiation reconnaissent-elles le droit des citoyens du canton de s'établir librement dans une commune autre que la leur<sup>93)</sup>.

La Restauration relâcha le lien fédéral. Les cantons se replierent davantage sur eux-mêmes et le Pacte fédéral

<sup>92)</sup> Nous empruntons ce tableau au Règlt. électoral valaisan du 15. 1. 1852.

<sup>93)</sup> Schwytz: Const. 5. 1. 1804 (projet) t. 3, 2<sup>o</sup>. — Glaris: D 29. 3. 1808, § 3. — Schaffhouse: L 13. 5. 1803, 1.

de 1815 ne contint aucune garantie du droit d'établissement des Confédérés. Le concordat sur l'établissement des Confédérés d'un canton dans un autre, du 10. 7. 1819, auquel adhérèrent 13 cantons sans restriction<sup>94)</sup>, Zoug et les Grisons avec quelques réserves, garantissaient aux ressortissants des cantons concordataires le libre établissement dans les autres cantons cosignataires. Ces cantons accordèrent naturellement le même droit à leurs propres citoyens désireux de s'établir dans une autre commune du canton<sup>95)</sup>, ce que fit également le canton de Bâle non-concordataire et qui ne s'était donc pas engagé de traiter les Confédérés à l'égal de ses propres citoyens<sup>96)</sup>. Le canton du Valais où le sentiment régionaliste des dizains est encore puissant au 19ème siècle, laissa les communes libres de refuser chez elles ceux qui n'y avaient pas droit de communauté<sup>97)</sup>.

Pendant la période de la Régénération, plusieurs cantons inscrivirent la liberté d'établissement parmi les droits du citoyen énumérés dans leurs constitutions régénérées<sup>98)</sup>, d'autres se contentèrent de reconnaître ce droit par des lois<sup>99)</sup>; parmi ces derniers se trouve le Valais qui, en 1830, admit ce principe pour la première fois. La situation des Confédérés, originaires d'un canton concordataire et établis dans un autre de ces cantons, resta assimilée à celle des ressortissants du canton établis dans une

<sup>94)</sup> Zurich, Berne, Lucerne, Glaris, Fribourg, Soleure, Schaffhouse, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Neuchâtel et Genève.

<sup>95)</sup> Par ex.: Schaffhouse: Const. 1814, 13. — Grisons: D 1815, art. 1; Const. 1820, XXV.

<sup>96)</sup> L 16. 6. 1816, art. 1.

<sup>97)</sup> L 18. 5. 1818, art. 9.

<sup>98)</sup> Zurich: Const. 1831, 8, avec L 10. 4. 1840, § 13. — Berne: Const. 1846, art. 79 al. 1. — Schwytz: Const. du pays extérieur 1832, 15; Charte 28. 8. 1833, 8; Const. 1833, 8. — Glaris: Const. 1836, § 13. — St-Gall: Const. 1831, art. 38. — Genève: Const. 1842, art. 8.

<sup>99)</sup> Grisons: L 6. 3. 1846, art. 1. — Argovie: L 7. 5. 1846, § 57. — Valais: D 10. 5. 1830, art. 14.

autre commune. Le canton non-concordataire de St-Gall<sup>100)</sup> et les Grisons<sup>101)</sup> (qui avaient adhéré au concordat seulement sous certaines réserves) accordaient la liberté d'établissement seulement par réciprocité.

La constitution fédérale de 1848 a donné à tous les citoyens suisses le droit de s'établir librement sur n'importe quel point du territoire suisse. Comme déjà sous l'Helvétique et sous la Médiation, il n'est plus nécessaire aujourd'hui, d'être citoyen du canton pour avoir le droit de l'habiter.

Jusqu'à la grande crise économique de ces dernières années, la liberté d'établissement était considérée comme un des fondements de notre droit public. Ces derniers temps, des courants se dessinent qui mettent ce principe en question. Ils se basent sur des considérations très différentes. L'on s'inquiète du fait qu'il existe, de nos jours, un élément déraciné, des citoyens qui vont de canton à canton sans s'attacher nulle part et qui, grâce à l'art. 43 CF, qui leur permet de voter en matière cantonale et communale après un séjour de 3 mois seulement, risquent de fausser la volonté du souverain. L'autre courant est dû à la crise économique qui a fait affluer les chômeurs dans les grands centres du pays où ils espèrent trouver un emploi, mais où souvent ils tombent à la charge de la caisse des chômeurs. Des mesures prises par certains cantons et tendant à empêcher l'afflux de la main-d'œuvre confédérée pour laquelle il n'y a pas d'occupation, sont, bien qu'anti-constitutionnelles, symptomatiques et par là compréhensibles.

## II. L'exercice d'une industrie.

La liberté d'établissement n'a de valeur pratique pour les citoyens auxquels elle est accordée que lorsqu'elle est doublée de la permission d'exercer une activité lucrative

---

<sup>100)</sup> Const. 1831, art. 39.

<sup>101)</sup> Déjà dans la Const. 1820, XXV al. 2.

au lieu de leur domicile. L'Ancien Régime ignorait cette liberté, l'Etat helvétique unitaire la proclama et l'Acte de Médiation la maintint<sup>102)</sup> pour tous les Suisses. Les cantons ne font que répéter cette norme lorsqu'ils disent que les citoyens du canton, ceux des autres cantons suisses et — en vertu d'une convention internationale — les citoyens de l'Empire français ont le droit d'exercer un commerce ou un métier au lieu de leur domicile<sup>103)</sup>. Ce droit tombe avec l'Acte de Médiation, et depuis lors, il n'y a plus de règle juridique reconnaissant en principe le droit des Confédérés d'exercer leur industrie dans un autre canton. Les lois cantonales ne parlent plus que du droit des ressortissants du canton de s'établir dans une autre commune du canton et d'y exercer leur industrie<sup>104)</sup>. Le Valais n'admet ce principe même pas en faveur de ses propres ressortissants et se contente de garantir aux patriotes, propriétaires fonciers dans une autre commune, le droit d'exploiter leur ferme<sup>105)</sup>.

Mais le concordat du 10. 7. 1819 accorde aux ressortissants des cantons concordataires le droit d'exercer leur métier ou leur industrie dans le canton de leur domicile. La garantie de ce droit est, dans la suite, inscrite dans toutes les constitutions des cantons régénérés en faveur des citoyens du canton<sup>106)</sup>. Il est, en vertu du concordat cité, applicable aux Confédérés ressortissants d'un canton concordataire et établis dans un autre de ces cantons. Les Grisons se tiennent, comme pour la liberté d'établissement, au principe de la réciprocité<sup>107)</sup>.

<sup>102)</sup> Acte Féd. art. IV.

<sup>103)</sup> Bâle: D 4. 3. 1807, § 11. — Schaffhouse: L 13. 5. 1805, 11.

<sup>104)</sup> Bâle: L 16. 6. 1816, art. 1. — Schaffhouse: Const. 1814, 13.

<sup>105)</sup> L 18. 5. 1818, art. 10.

<sup>106)</sup> Glaris: Const. 1836, § 13. — Genève: Const. 1842, art. 8.

— St-Gall (non concordataire): Const. 1831, art. 16 al. 2.

<sup>107)</sup> Voir note 101.

Zurich est le premier canton à proclamer:

„Der Niedergelassene ist berechtigt, im ganzen Kanton Handel, Gewerbe und Handwerk gleich den Bürgern des Kantons auszuüben.“<sup>108)</sup>

C'est la victoire d'un principe qui est à l'opposé de la conception pré-révolutionnaire. Il part de l'individu auquel il s'agit de procurer les moyens d'existence. Les barrières qui pourraient le gêner dans son épanouissement économique sont donc abattues. Le statut personnel, son droit de bourgeoisie ne doivent pas l'empêcher de faire fortune n'importe où. Jadis par contre, on envisagea ce problème sous un autre angle. Ce qui importait, ce n'était pas l'individu pris isolément, mais la collectivité à laquelle il se rattachait: la commune. La commune, l'unité locale, l'ensemble des communiers, leurs intérêts et besoins étaient déterminants. L'autorisation d'exercer un métier ou un commerce était accordée aux non-communiers non pas pour leur permettre de se faire une situation, pas dans leur intérêt donc, mais parce qu'ils pouvaient rendre des services à la commune ou parce que, au moins, il n'y avait pas de risque que leur activité constituât une concurrence dangereuse pour les bourgeois ou quelques-uns d'entre eux. Une disposition qui reflétait cette conception, si contraire aux idées libérales, victorieuses avec le mouvement de la régénération, était restée en vigueur jusqu'en 1848 dans la législation uranaise. C'est une ordonnance de 1821, qui prescrivit:

„Beisassen und Fremde sollen nur ein Gewerb oder Handwerk treiben mögen, . . .

Den Gemeinden Sillenen, Schattdorf und Wassen ist jedoch gestattet, einem gesetzlich angesessenen Fremden das Treiben mehrerer Gewerbe zu erlauben . . . und soll aber solcher Erlaubniss nur solange dauern, als in derselben Gemeinde kein Landmann mit dem oder den Gewerben sich abgiebt.“<sup>109)</sup>

<sup>108)</sup> L 24. 9. 1833, art. 33.

<sup>109)</sup> LB 1823, I art. 94.

La constitution fédérale de 1848, art. 41, assure la victoire du principe de la liberté d'industrie.

### **§ 9. La jouissance des biens communaux.**

#### I. La jouissance des différents biens de la commune.

Les biens communaux jouent, dans l'histoire du droit de bourgeoisie, un rôle des plus importants car, dans les communautés villageoises, les usagers de l'allmend sont devenus, à la fin du Moyen-Age et au début des temps modernes, une corporation ou communauté ayant la propriété de ces biens, statuant à leur égard et transmettant le droit de communier par voie héréditaire. L'évolution en étant arrivée là, il ne suffit plus de prendre domicile dans ce qui est devenu une commune, pour avoir droit à l'usufruit, à l'usage et à la participation aux décisions des affaires communes. Il faut se faire recevoir communier pour accéder à ces droits car „les bourgeois seuls jouiront des avantages communaux“<sup>110</sup>).

Cette communauté, basée sur la jouissance en commun des alpages, forêts, etc., a assumé, au cours de son évolution, des fonctions publiques pour l'accomplissement desquelles les revenus des biens communaux sont mis à contribution. Les services publics, parmi lesquels il nous suffit de citer l'entretien des chemins, celui du culte et de l'enseignement, celui des locaux y affectés, le secours des pauvres enfin, deviennent le champ d'activité le plus important de la commune et en font une corporation de droit public. Les communiers n'ont droit à une distribution du profit bourgeois qu'après le règlement des sommes nécessaires pour l'accomplissement des tâches communales<sup>111</sup>).

---

<sup>110)</sup> Const. bernoise de 1815, art. 69; Règlt. 29. 4. 1816, art. 19.

<sup>111)</sup> Zurich: L 29. 6. 1838, § 8 al. 1: „Den Gemeinden steht es frei, den Ertrag ihrer Liegenschaften jährlich unter die in dem Gemeindebann wohnenden Bürger oder Bürgerhaushaltungen zu

Depuis la Régénération, l'admission progressive des non-bourgeois à l'exercice des droits politiques en matière communale, enlève aux communiers l'exclusivité de la gestion de plusieurs branches de l'administration communale. D'autres domaines leur restent cependant réservés dans la plupart des cantons, notamment les affaires de tutelle, des pauvres, etc. La situation des biens communaux se trouve modifiée de ce fait. Pourtant, dans les cantons où la commune bourgeoise reste encore quelque temps seule propriétaire des biens communaux, le législateur est obligé de régler les devoirs de celle-ci à l'égard du budget communal pour ne pas le priver des entrées nécessaires et pour ne pas grever injustement les non-bourgeois. Ainsi, Schaffhouse, en 1861<sup>112)</sup>, et les Rhodes-Extérieures d'Appenzell en 1876<sup>113)</sup>, autorisent la distribution du profit bourgeoisial parmi les bourgeois seulement lorsqu'on ne lève pas des impôts communaux pour les besoins de la commune.

Lorsque des communes d'habitants, dotées d'une partie des biens de l'ancienne commune, sont créées, la situation devient toute autre. La commune politique a ses propres fonds qui la rendent indépendante, du point de vue financier, des biens laissés aux bourgeois. Les bourgeoisies, n'ayant plus à leur charge les dépenses de la commune, ne sont plus tenues de mettre leur revenu à la disposition du budget communal et ne sont que rarement obligées d'y contribuer pour une partie<sup>114)</sup>.

---

Les biens communaux que nous avons traités jusqu'ici comme un tout, se composent de plusieurs groupes de verteilen; unter der Voraussetzung jedoch, dass dadurch die öffentlichen Gemeindebedürfnisse nicht vernachlässigt werden.“

— L 22. 4. 1866, § 176.

<sup>112)</sup> L 29. 1. 1861, § 137.

<sup>113)</sup> Const. 1876, art. 41 al. 3.

<sup>114)</sup> Par ex.: L valaisanne 23. 11. 1870, art. 4: „Les bourgeoisies peuvent aussi être appelées à contribuer par leurs revenus . . . aux frais des écoles et à l'entretien des pauvres.“

biens dont chacun a sa fonction précise et a subi des sorts différents.

1. Les chemins et édifices publics: églises, maisons communales, écoles, cures, habitations des régents, cimetières, etc. et les fonds destinés à leur entretien. La loi tessinoise du 13. 6. 1854 les définit d'une façon heureuse et conforme à la doctrine dominante, en disant à l'art. 133:

„Come beni propriamente detti comunali devono considerarsi quei che di loro natura, giusto l'antico praticato, servono alla universalità degli abitanti del Comune.“

De par leur nature, ces institutions et biens sont destinés à l'usage de tous les habitants de l'endroit et non pas à un usage purement bourgeoisial. La commune les mettait à la disposition des habitants non-bourgeois déjà quand la bourgeoisie était la propriétaire de tous les biens communaux. Mais puisqu'ils en usaient, les non-bourgeois étaient obligés de contribuer à leur entretien<sup>115)</sup> et de faire les corvées à cet effet, à l'égal des bourgeois<sup>116)</sup>:

„Zu allen Leistungen, welche sich auf Begründung oder Unterhalt von Einrichtungen beziehen, von denen die Einsassen gleich wie die Gemeindebürger das Genussrecht haben, und welche der betreffenden Gemeinde durch Gesetze oder vollzugkräftige Reglemente überbunden sind, können die Einsassen gleich wie die Gemeindebürger in Anspruch genommen werden.“<sup>117)</sup>

Lorsque les biens bourgeoisiaux sont séparés des biens communaux, ils échoient à la commune politique, c'est-à-dire à l'organe des citoyens actifs, bourgeois et non-bourgeois, domiciliés dans la commune. Le critère pour la répartition des biens communaux entre la commune des habitants et la commune bourgeoise fut justement leur

---

<sup>115)</sup> Zurich: L 20. 9. 1833, § 18—19; L 10. 4. 1840, § 31—32.

<sup>116)</sup> D bâlois 4. 3. 1807, § 8.

<sup>117)</sup> Bâle-Campagne: L 12. 7. 1841, § 8.

caractère d'utilité publique ou bourgeoisial. Citons, à titre d'exemple, le § 1 de la loi zougoise du 18. 1. 1875:

„Die allgemeine Ortsverwaltung geht von der bisherigen Ortsbürgergemeinde an die Einwohnergemeinde über. Demzufolge hat zwischen genannten Gemeinden eine Ausscheidung der vorhandenen Vermögensbestandteile stattzufinden. Diese Ausscheidung erstreckt sich ebenfalls auf die Schul-, Kirchen- und Pfrundgüter, insofern sie einen öffentlichen, allgemein örtlichen oder bürgerlichen Zweck und Charakter haben.“

2. Les biens destinés aux seuls bourgeois, mais auxquels leur fonction donne un caractère de droit public. Ce sont les biens des pauvres par exemple (dans les cantons qui ont l'assistance des indigents par la commune d'origine). Le caractère public de ces biens exclut d'emblée une répartition quelconque des revenus en provenant parmi les bourgeois qui en sont les copropriétaires.

3. Les biens bourgeoisiaux proprement dits: les allmends, alpages, pâturages, bois, etc. La jouissance personnelle qu'ils procurent aux ayant-droits reste réservée à ces derniers.

## II. La jouissance des biens bourgeoisiaux.

1. Cette jouissance est ou était un côté essentiel du droit de bourgeoisie dans un grand nombre de communes. Elle peut comprendre:

a) L'usufruit des pâturages, etc. Le communier a le droit de mettre un certain nombre de têtes de bétail à l'alpage de la commune bourgeois<sup>118)</sup>. Dans la règle, la

---

<sup>118)</sup> Berne: Instructions pour Règl. (du 29. 4. 1816) 18. 9. 1816, 3: Le bourgeois a droit „quant aux pâturages, à la nourriture d'une vache ou d'un nombre proportionnel d'animaux plus petits“. — Appenzell Rh.-I.: Alpbüchlein 1917, VO über Benutzung der gemeinen Alpen, art. 1: „Den ... Bürgern des innern Landesteiles, ... ist es gestattet, in den gemeinen Alpen 1½ Hüttenrechte zu pachten oder zu benutzen ...“; ibid. Be-

jouissance des alpages est subordonnée au paiement d'une taxe ou taille<sup>119)</sup> dont le produit sert de salaire au personnel des alpages ou est employé pour les améliorations foncières.

b) Le droit de faire du foin ou de ramasser de la litière sur les terrains bourgeois<sup>120)</sup>, d'y couper du bois sec<sup>121)</sup>, ou d'y extraire de la tourbe<sup>122)</sup>.

c) Le droit au bois d'affouage ou gaube. Les bourgeois ont droit à un lot annuel<sup>123)</sup>, généralement contre paiement d'une taxe<sup>124)</sup>. Certaines communes accordent en outre aux bourgeois, contre paiement d'une taxe, le bois dont ils ont besoin pour leurs constructions ou pour clôturer leurs propriétés<sup>125)</sup>.

d) Dans de nombreuses communes, les bourgeois ont droit à des parchets pour y cultiver des légumes, pommes de terre, fruits, etc.<sup>126)</sup>.

stimmungen betr. Auftrieb von Ziegen in den gemeinen Alpen, art. 1: Nur die Obengenannten dürfen mit Ziegen in die gemeinen Alpen fahren. — Valais: Arrêté 30. 12. 1903 (concernant le règlement de jouissance des alpages de la montagne de la Bourgeoisie de Bagnes): L'art. 15 fixe le droit d'alpage à 2 vaches par ménage.

<sup>119)</sup> D valaisan 25. 11. 1880, art. 4.

<sup>120)</sup> Uri: L 1803 pour Ursen; Ord. de la Corp. d'Uri, art. 209, § 7; Ord. de la Corp. d'Ursen 26. 1. 1901, § 1. — Valais: Arrêté 30. 12. 1903, art. 2.

<sup>121)</sup> Arrêtés du Conseil d'Etat glaronnais 23. 4. 1925 et 25. 3. 1926.

<sup>122)</sup> D de la Corp. d'Ursen 13. 5. 1806.

<sup>123)</sup> Berne: Instruction 18. 9. 1816, 3. — Uri: Ord. Corp. Uri, art. 18, 25. — Soleure: Circulaire 14. 7. 1826, 1; D 13. 10. 1883, 1, 3. — Bâle-Campagne: L 17. 7. 1841, § 7 al. 2; L 15. 2. 1844; L 1. 4. 1870; L 25. 6. 1923.

<sup>124)</sup> Circulaire soleuroise 14. 7. 1826, 1.

<sup>125)</sup> Ord. Corp. Uri, art. 18, 87, § 6, 11, art. 95. — Soleure: D 13. 10. 1883, 3.

<sup>126)</sup> Nidwald: L 28. 4. 1912, § 12. — Glaris: LB 1807, I, § 71; LB 1852—54, I, § 23 = L 1829, § 27. — Fribourg: L 5. 7. 1864, art. 243. — Bâle-Campagne: L 14. 3. 1881, § 135. — Schaffhouse: L 29. 1. 1861, § 137 al. 2. — Tessin: L 23. 5. 1857, art. 63—66. — L 23. 11. 1870, art. 6; D 25. 11. 1880, art. 7.

e) Quelques communes ayant des forêts et qui en vendent les produits (bois, etc.) au lieu de les distribuer en nature, rétribuent les sommes qui excèdent les besoins de leur trésorerie, parmi leurs bourgeois<sup>127)</sup>, à moins que la législation cantonale ou le statut bourgeoisial ne le leur interdise<sup>128)</sup>.

2. Mais il ne suffit pas d'être bourgeois pour avoir la jouissance de ces biens bourgeoisiaux. Ceux-ci ayant un caractère économique, des considérations du même ordre déterminent le droit à leur jouissance. Si le principe de l'égalité des droits de jouissance y est appliqué<sup>129)</sup>, cette application ne se fait pas nécessairement par tête de bourgeois, mais de la manière qui, du point de vue économique, est la plus rationnelle.

Ce n'est pas en premier lieu aux individus, mais aux ménages, unité économique, que les droits de communage sont attribués. Si ce n'est pas au ménage bourgeois lui-même<sup>130)</sup>, c'est aux chefs des ménages qui font „feu et lieu“ dans la commune, auxquels un droit de communage est octroyé. Peu importe que le chef de ménage soit un père de famille ou une veuve vivant avec ses enfants<sup>131)</sup>. Lorsque le père et la mère sont décédés, les orphelins vivant dans l'indivision et continuant le ménage paternel,

<sup>127)</sup> L nidwaldienne 28. 4. 1912, § 11. — D soleurois 13. 10. 1885, 1, 3. — L tessinoise 23. 5. 1857, art. 53.

<sup>128)</sup> Ord. Corp. Uri art. 142 (D 17. 6. 1883) qui supprime la distribution annuelle de fr. 2.— à chaque consort.

<sup>129)</sup> Glaris: L 9. 5. 1909, § 15. — Zoug: L 20. 11. 1876, § 128 al. 2. — Fribourg: L 7. 5. 1864, art. 237. — Valais: D 25. 4. 1880, art. 2.

<sup>130)</sup> L tessinoise 23. 7. 1857, art. 53: Le famiglie patrizie; art. 62 et DL 19. 9. 1894, art. 1: I fuochi patriziali. Cf. D valaisan 25. 11. 1880, art. 3 qui autorise les bourgeoisies d'accorder la jouissance par ménage ou par personne.

<sup>131)</sup> Glaris: L 9. 5. 1909, § 15. — Fribourg: L 5. 7. 1848, art. 222. — Soleure: D 23. 2. 1906. — Bâle-Campagne: L 15. 2. 1844, § 1.

héritent le droit de communage de leur père<sup>132)</sup>. En cas de divorce ou de séparation de corps, le droit de communage est partagé comme le ménage. Chacun des conjoints en touche une moitié<sup>133)</sup>. Par contre, la jouissance de plus d'un communage à la fois, à quelque titre que ce soit, est exclue<sup>134)</sup>: elle serait contraire au principe de l'égalité des droits de jouissance.

La question du domicile dans la commune joue également un rôle. Mais si Uri<sup>135)</sup> et Nidwald<sup>136)</sup> exigent le domicile dans la commune (corporation) pour accorder le droit à la jouissance, Glaris<sup>137)</sup> et le Valais<sup>138)</sup> laissent aux communes bourgeoisées le droit de l'exiger ou de ne pas l'exiger. Au cours du 19ème siècle, Fribourg a modifié plusieurs fois son attitude au sujet de ce problème<sup>139)</sup>. Bâle-Campagne exige le domicile dans la commune ou le canton<sup>140)</sup>. Le Tessin permet la jouissance et la participation à la répartition du profit bourgeoisial aux ménages domiciliés où que ce soit<sup>141)</sup>.

<sup>132)</sup> Nidwald: L 9. 5. 1875, § 1: enfants mineurs. — Glaris: LB 1807, I, § 72; L 9. 5. 1909, § 17. — Fribourg: Arrêté 10. 12. 1817, art. 15; L 5. 7. 1848, art. 222.

<sup>133)</sup> Glaris: L 9. 5. 1909, § 16. — Bâle-Campagne: L 11. 4. 1870, § 2.

<sup>134)</sup> Fribourg: Arrêté 10. 12. 1817, art. 17.

<sup>135)</sup> Ord. Corp. Uri, art. 87, § 3 et 6, art. 219, § 7.

<sup>136)</sup> L 9. 5. 1875, § 1.

<sup>137)</sup> Const. 1887, art. 73 al. 2: Domicile dans la commune nécessaire, „wenn der Tagwen nichts anderes bestimmt“. L 9. 5. 1909, § 18.

<sup>138)</sup> L 23. 11. 1870, art. 4: „La jouissance des avoirs bourgeoisiaux peut être subordonnée au domicile dans la commune.“

<sup>139)</sup> Arrêté 10. 12. 1817 (projet de statut communal) art. 15: Aucune clause quant au domicile. — L 5. 7. 1848, art. 222: Domicile ou propriété foncière dans la commune. — Même art. modifié (D 25. 1. 1851): Domicile ou propriété foncière dans la commune et domicile dans le canton. — idem: L 7. 5. 1864, art. 223.

<sup>140)</sup> L 11. 4. 1870, § 1 et 2; L 25. 6. 1923, § 1 et 2.

<sup>141)</sup> L 23. 5. 1857, art. 53.

3. Il nous reste à examiner le rôle pratique des biens bourgeoisiaux dans l'économie nationale et la valeur réelle que leur jouissance représente pour les ayant-droits. Autrefois, dans les villages, cette jouissance était d'une valeur inestimable pour les communiers. La vie économique des ménages était basée sur ce droit. Le pâturage, le bois d'affouage étaient les piliers de l'économie paysanne. Quant aux occupations des villageois, il y avait une grande uniformité: la presque totalité étaient agriculteurs. Les familles qui n'habitaient pas leur commune étaient rares. Ainsi presque tous les ayant-droits jouissaient réellement de leurs droits et constituaient la presque totalité des habitants.

Aujourd'hui la situation est toute différente.

Les bourgeois restés dans leur commune n'ont, dans des cas très nombreux, qu'un intérêt fort réduit à la jouissance des biens bourgeoisiaux. Car, dans mainte contrée, la population villageoise a cessé d'être homogène au point de vue professionnel. Les descendants d'anciens paysans de l'endroit sont souvent devenus, même en restant sur place, des employés d'hôtel, de bureau ou ont trouvé leur gagne-pain dans une entreprise industrielle. Pour eux, les droits d'alpage ne signifient plus rien car ils n'ont pas de bétail. Souvent aussi, grâce aux moyens de chauffage moderne, le bois d'affouage n'a plus pour eux la même utilité que pour leurs ancêtres. Si la commune ne distribue pas aux bourgeois l'argent provenant de l'affermage des bien-fonds ou de la taille et vente des bois, il n'y a plus guère que les parchets concédés aux bourgeois qui puissent les intéresser. Pour cette catégorie de bourgeois, si le droit de jouissance existe, son importance est fortement réduite. Il n'est plus une des bases de leur économie, mais tout au plus un revenu accessoire, appréciable, mais pas assez important pour peser dans la balance lorsque le bourgeois trouve une situation lucrative en dehors de sa commune qui lui fait perdre son droit à la jouissance bourgeoisiale.

La liberté d'établissement que le droit fédéral accorde aux citoyens suisses, a eu pour résultat que nombre de citoyens ont quitté leur commune pour s'établir ailleurs. La jouissance réelle cesse naturellement, par la force des choses, avec le départ de ces bourgeois de leur commune. La plupart des communes exigeant le domicile dans la commune pour la jouissance du droit de communage, bien rares sont ceux qui touchent le profit bourgeoisial après avoir quitté leur commune.

Voyons maintenant l'autre aspect de ce déplacement de la population. Les non-bourgeois habitant la commune, ne participent pas à la jouissance des biens bourgeoisiaux. Il en a toujours été ainsi, mais aujourd'hui, les communes dont les habitants non-bourgeois sont une infime minorité ne sont plus la règle. De nos jours, une grande partie des communes suisses et pas parmi les moins importantes, possèdent un très fort pourcentage d'habitants non-bourgeois qui, dans des communes de certaines régions industrialisées, se transforment même dans une majorité non-bourgeoise. Cet élément est exclu de la jouissance des biens bourgeoisiaux, de ces biens qui, aux anciens temps, étaient les biens de presque tous les habitants, „l'allmend“, et qui maintenant n'accordent plus la jouissance qu'aux bourgeois qui sont restés chez eux, c'est-à-dire souvent à une minorité de la population de la commune. Dans telle localité tessinoise, tous les „patriciens“ habitant en dehors du canton dans de grandes villes, les revenus des biens patriciens (bourgeoisiaux)<sup>142)</sup> leur sont remis à leur domicile et ne profitent donc pas à l'économie locale<sup>143)</sup>.

Aujourd'hui, la jouissance des biens bourgeoisiaux qui représente le côté économique du droit de cité communal

---

<sup>142)</sup> qui proviennent par ex. des taxes payées par „le famiglie nazionali e forastiere, che hanno stabilita la propria dimora nel Comune o Comuni del patriziato“ (L 23. 5. 1857, art. 59) et de la coupe des bois (DL 19. 9. 1894, art. 1).

<sup>143)</sup> Renseignement que nous devons à l'obligeance de M. le Juge fédéral P. Bolla.

a donc perdu beaucoup de son importance. Elle correspond avant tout aux besoins des communautés agricoles et n'a, de ce fait, jamais joué un rôle bien considérable dans les villes qui, en partie, n'ont jamais possédé des biens de ce genre. Les bourgeois des villes ne jouissent en général pas de droits de communage.

### III. La situation juridique des biens bourgeoisiaux.

1. Ces biens destinés à la jouissance des bourgeois sont donc distincts des fonds ayant une fonction publique<sup>144)</sup>. Cependant, la situation juridique de ces biens ne devient pas, de ce fait, tout à fait égale à celle des biens appartenant à un consortage de particuliers, une hoirie par exemple. Il leur reste quelque chose de leur ancien caractère de biens communaux. La constitution obwaldienne de 1867 (art. 10, alinéa 2), en prescrivant que „das Vermögen der Korporationen darf nicht als Privateigentum unter die Anteilhaber verteilt . . . werden“, leur témoigna une sollicitude que l'Etat ne saurait avoir pour les propriétés des particuliers. D'autre part, seuls les ressortissants de la commune peuvent se faire admettre à la jouissance des biens bourgeoisiaux moyennant une taxe<sup>145)</sup>). La qualité de bourgeois de la commune continue donc à être une condition essentielle pour la jouissance des biens bourgeoisiaux.

La situation juridique ambiguë des biens bourgeoisiaux les fait classer tantôt comme propriété privée<sup>146)</sup>, tantôt

<sup>144)</sup> Const. zurichoise 1869, art. 55 al. 1 (non modifié): „Die Gemeindegüter, ausgenommen die rein bürgerlichen Separat- und Nutzungsgüter, sind zunächst dazu bestimmt, die öffentlichen Bedürfnisse der Gemeinden zu befriedigen.“

<sup>145)</sup> Dans les endroits où l'agrégation à la commune ne donne pas également la jouissance des biens bourgeoisiaux. Lucerne: L 13. 6. 1832, § 6 al. 2; L 29. 12. 1922, § 19. — Argovie: Projet Steiner, § 15 al. 2.

<sup>146)</sup> La constitution bernoise de 1893, art. 68, garantit les biens des communes bourgeoisées et autres corporations comme propriété privée.

comme propriété publique<sup>147)</sup>. Une distinction paraît s'imposer:

Les biens bourgeoisiaux ayant une fonction publique et à l'égard desquels une jouissance économique des copropriétaires n'a pas lieu (fonds des pauvres, etc.), sont propriété publique puisqu'ils sont destinés à l'accomplissement des tâches publiques de la bourgeoisie.

Les biens qui procurent aux bourgeois une jouissance économique sont la propriété privée de l'ensemble des ayants-droits. Dépourvus de fonctions publiques, ils n'ont guère d'autre caractère que les biens d'un consortage de particuliers sans rapport avec la commune<sup>148)</sup> et peuvent être séparés des biens communaux<sup>149)</sup>. Mais cette propriété privée des bourgeois — comme du reste celles des autres consortages — subit quelques restrictions d'ordre public: dans plusieurs cantons, le Valais par exemple, les statuts de ces consortages comme ceux des bourgeoisies doivent être homologués par le Conseil d'Etat et être conformes aux règles édictées par l'Etat.

2. Dans les cantons où la commune des habitants agrège les nouveaux citoyens: Berne, Lucerne, Tessin<sup>150)</sup> — le projet argovien d'une nouvelle loi concernant le droit de cité<sup>151)</sup> propose l'introduction du même système —, l'agrégation par la commune ne donne pas la jouissance des biens bourgeoisiaux. La bourgeoisie n'y représente plus

<sup>147)</sup> Argumentum e contrario: D schwytzois 26. 11. 1851, § 7 al. 2: „Da wo die Güter der Korporationen und Genossamen von dem Gemeinde- und Bezirksgut ausgeschieden und daher privatrechtlicher Natur sind...“

<sup>148)</sup> L glaronnais sur les communes, § 38 (LB 1852—1854, III): Der Tagwen hat das Verfügungsrecht nur „über das den gesammten Tagwenleuten zustehende Eigenthum“.

<sup>149)</sup> L zurichoise 22. 4. 1866, § 177.

<sup>150)</sup> Sans parler de Genève où la commune bourgeoise n'existe pas.

<sup>151)</sup> Dont nous avons pu prendre connaissance grâce à la documentation qui nous fut obligamment fournie par l'auteur du projet, M. le Dr E. Steiner, ancien Juge cantonal, à Aarau.

rien dans le domaine du droit public. Le droit de cité communal ne dépend plus d'elle et n'est plus en rapport avec elle: elle n'est plus qu'une corporation de cojouissants<sup>152)</sup>. Ce n'est plus la totalité des ressortissants de la commune qui en font partie. Il est vrai que, pour s'y faire admettre, il faut être ressortissant de la commune<sup>153)</sup>.

### *Section III. Le côté social.*

#### **§ 10. Le droit à l'assistance publique.**

##### I. L'assistance communale.

1. Parmi les différents droits qui forment le contenu du droit de bourgeoisie, le droit à l'assistance en cas d'indigence est le plus important. Les lois qui énumèrent les effets de l'agrégation à une commune, énumèrent tous parmi les droits et avantages qu'elles procurent, le droit d'être secouru en cas d'indigence. A côté des autres droits, le droit au secours, la certitude d'être préservé de la misère, est si important que le contenu du droit de bourgeoisie paraît presque se résumer en lui. Le droit à l'assistance est devenu de plus en plus le point capital du droit de cité communal à mesure que les autres droits y attachés ont perdu leur valeur. Dans telle commune, le profit bourgeois existe encore, mais ne signifie plus grand'chose dans le budget du particulier. Dans telle autre, les biens bourgeois n'appartiennent pas à l'ensemble des ressortissants, mais seulement à ceux qui sont membres d'une des corporations. Partout la liberté de l'industrie, proclamée par les constitutions cantonales de la Régénération pour tous les ressortissants du canton, par la CF de 1848 pour tous les Suisses, a étendu la possibilité d'exercer un métier ou un commerce, aux non-bourgeois établis dans la commune. En outre, le droit d'habiter la commune n'est plus réservé

<sup>152)</sup> Exposé des motifs pour le projet Steiner: „Die Ortsbürgergemeinde bleibt als Nutzungskorporation weiterbestehen.“

<sup>153)</sup> Voir note 145.

aux seuls bourgeois, car les Suisses d'autres communes qui, autrefois, n'étaient que des tolérés, ont acquis, à l'égal des bourgeois, le droit de s'y établir à moins que leur renvoi ne se justifie par des motifs exceptionnels. Ils sont en plus devenus électeurs en matière communale depuis 1874 et nous avons vu que leur vote est devenu décisif dans la gestion des affaires communales. Le droit à l'assistance de la commune d'origine est — ou était, car l'évolution est en train d'enlever à lui aussi son importance — le facteur le plus important qui distingue le bourgeois domicilié dans sa commune des non-bourgeois y domiciliés. Pour le bourgeois établi dans une autre commune, c'est — ou c'était — le lien le plus réel qui le rattache à sa commune d'origine. Lien latent au temps de l'aisance, mais qui devient opérant à l'heure de la détresse qui rétablit souvent des rapports interrompus entre le citoyen et sa commune.

Pour le législateur du 19ème siècle, le droit au secours est l'élément capital du droit de bourgeoisie. La situation des individus qui n'ont pas de commune, les heimatlos notamment, est inférieure à celle des bourgeois d'une commune surtout parce que l'espoir d'être secourus leur manque. Ainsi, pour assurer l'assistance aux ressortissants du canton, dépourvus d'un indigénat communal, les cantons issus de l'ancienne République de Berne: Berne, Argovie et Vaud, ont des corporations telles que la commune des incorporés (Berne), la Landsassenkorporation (Argovie), la corporation française de Lausanne, la confrérie des pauvres réfugiés à Bex, la bourse française de Nyon (Vaud). Ce sont des communes sans territoire. Elles administrent une caisse destinée à secourir les membres, ressortissants du canton sans commune d'origine. L'agrégation des heimatlos, commencée par les cantons après 1820 déjà et imposée par une des premières lois fédérales, avait pour but de faire disparaître la plaie publique du heimatlosat.

2. Le droit à l'assistance étant l'élément le plus important du droit de bourgeoisie, plusieurs lois identifient

celui-ci avec celui-là. C'est le cas de la loi argovienne du 26. 11. 1841 qui définit la commune bourgeoise (Ortsbürgergemeinde) comme „Verein der Anteilhaber eines Gemeinde- oder Armengutes, welche die gegenseitige Verpflichtung der Armenunterstützung auf sich haben“ (§ 2). L'exposé des motifs pour le projet de loi argovienne concernant le droit de cité abonde dans le même sens:

„Zwischen dem Bürgerrecht und der Armenpflege besteht ein natürlicher Zusammenhang: wenn bisher die Ortsbürgergemeinde für ihre verarmten Bürger aufzukommen hatte, so war es nur zu natürlich, dass sie auch über die Aufnahme von Bürgern entscheiden konnte.“<sup>154)</sup>

Le droit à l'assistance est si important qu'il est parfois cité non pas comme un droit découlant du droit de cité communal — ce qu'il est en réalité —, mais comme un droit à part dont le bourgeois est bénéficiaire. Ainsi la loi glaronnaise du 9. 5. 1909 qui dit (§ 2, alinéa 2): „Das Tagwenrecht ist mit dem Armenrecht unzertrennlich verbunden“, suivant par cette affirmation, la terminologie de la constitution de 1887 qui exige, pour l'octroi du droit de cité cantonal, la promesse d'un „Tagwen- und Armenrecht“. Pour le législateur nidwaldien, le droit à l'assistance a une telle importance qu'il identifie le droit de bourgeoisie avec le droit d'assistance. La constitution nidwaldienne dit en effet qu'un étranger est reçu comme citoyen du canton seulement, „wenn er sich über die Zusicherung eines hiesigen Armenrechts ausgewiesen hat“<sup>155)</sup>.

Le droit à l'assistance est donc contenu dans le droit de bourgeoisie<sup>156)</sup>. Il y est inséparablement attaché<sup>157)</sup>,

<sup>154)</sup> Voir aussi Lucerne: Const. 1863, § 91 al. 1; Const. 1875, § 90 al. 1.

<sup>155)</sup> Const. 1877, art. 39 e; Const. 1813, art. 9 al. 2.

<sup>156)</sup> L vaudoise 18. 6. 1803, 11: „Au moyen de ce paiement, celui qui l'a fait devient, pour lui et les siens, copropriétaire des biens appartenans à la bourgeoisie, et a droit aux secours assurés aux bourgeois de la commune.“

<sup>157)</sup> L glaronnaise 9. 5. 1909, § 2 al. 2.

une renonciation à ce droit de la part d'un candidat à l'agrégation le viderait de son contenu. L'agrégation serait dépourvue de sens. Par conséquent, une telle admission ne saurait avoir lieu<sup>158)</sup>.

Le droit de bourgeoisie restant attaché à la personne du communier qui quitte sa commune, celui-ci garde son droit à l'assistance de la commune d'origine. Comme, de tout temps, il peut retourner dans sa commune, ainsi il peut également demander à être secouru. L'obligation de la commune d'origine d'assister ses bourgeois pauvres n'est pas en suspens lorsque ceux-ci la quittent.

3. Aussi longtemps que la commune et ses organes ne se composent que des bourgeois de l'endroit, la question de l'organe compétent en matière d'assistance n'offre guère de difficulté. La commune pourvoit au secours de ses membres. Pour les villages, c'est la règle. Pour les villes, il y a quelques exceptions: ce n'est pas toujours la commune, mais ce sont parfois les corporations auxquelles l'assistance de leurs membres tombés dans l'indigence est confiée. C'est le cas des abbayes de la ville de Berne<sup>159)</sup>, ce fut autrefois le cas des corporations de la ville de Bâle<sup>160)</sup>. A Zurich, la Régénération enleva aux corporations l'assistance de leurs membres pour en charger la commune<sup>161)</sup>.

La création des communes politiques à côté des communes bourgeoisées crée un dualisme administratif et fait surgir ce problème: auquel des deux organismes l'assistance doit-elle être confiée? Il est logique d'en charger la commune bourgeoisie car le droit à l'assistance découle — comme nous l'avons vu — du droit de bourgeoisie. La commune politique qui se compose des habitants et non pas seulement des ressortissants d'une localité n'est donc pas l'organe indiqué pour s'occuper de l'assistance des bourgeois de la commune, notamment quand ceux-ci sont établis

---

<sup>158)</sup> Instruction pour Règlt. bernois (29. 4. 1816), 18. 9. 1816, 6.

<sup>159)</sup> Const. 1893, art. 68 al. 2. Cf. aussi L 6. 12. 1852, art. 7.

<sup>160)</sup> D 8. 12. 1803, 1<sup>o</sup>.

<sup>161)</sup> L 20. 9. 1833, § 27 al. 1.

en dehors de ces limites<sup>162)</sup>). A Glaris, où l'administration communale est répartie entre les communes politique, scolaire, paroissiale et des pauvres, cette dernière se compose exclusivement des bourgeois de l'endroit<sup>163)</sup>.

Dans les cantons où la commune d'origine est chargée de l'assistance de ses ressortissants, c'est donc l'organisme bourgeois qui est compétent. Attribuer à la commune politique du lieu d'origine l'assistance des bourgeois établis en dehors de la commune, serait en effet illogique.

4. Depuis la deuxième partie du 19ème siècle, une nouvelle tendance surgit. Elle se manifeste d'abord timidement, devient ensuite de plus en plus forte et tend à remplacer l'assistance de la commune d'origine par l'assistance de la commune du domicile. Cette tendance coupe le dernier lien réel qui attache le bourgeois habitant en dehors de sa commune, à celle-ci.

L'assistance par la commune d'origine a une base tout autre que l'assistance par la commune de domicile. Celle-là découle du droit de bourgeoisie et le bourgeois y a droit en vertu de son indigénat, son domicile ne jouant aucun rôle. Celle-ci par contre est assurée aux habitants de l'endroit qu'ils soient bourgeois de la commune ou non. Cependant, lorsque quelques cantons ont commencé à introduire l'assistance par la commune du domicile, ils n'ont pas voulu rompre complètement avec le principe de l'assistance bourgeoisiale. Preuve en soit la loi neu-châteloise du 5. 3. 1888 qui s'exprime en ces termes:

„Toute commune assiste . . . ses ressortissants qui habitent sur son territoire et, par réciprocité, les ressort-

<sup>162)</sup> Lucerne: Const. 1841, § 86 al. 3; L 20. 3. 1853, § 277. — Uri: Const. 1880, art. 85 al. 2. — Obwald: Const. 1867, art. 81 a; Const. 1902, art. 73 a. — Nidwald: Const. 1877, art. 83 (Const. révisée: art. 82). — Soleure: D 31. 3. 1877, I. — Bâle-Campagne: L 6. 8. 1832, 4; L 7. 11. 1859, § 1 al. 3. — Schaffhouse: Const. 1876, art. 98; L 9. 7. 1892, art. 77. — Grisons: L 1. 9. 1874, art. 16 b.

<sup>163)</sup> Const. 1887, art. 81 al. 1; L 3. 5. 1903, § 5.

tissants des autres communes du canton domiciliés dans le réseau communal“ (art. 49, al. 1).

Si Lucerne<sup>164)</sup> et Bâle-Campagne<sup>165)</sup> chargent la commune bourgeoise de l'assistance des habitants non-bourgeois — pour autant qu'elle incombe à la commune de domicile — c'est une application implicite et peut-être inconsciente du principe de la réciprocité.

Ailleurs, on charge la commune politique de l'assistance incomitant à la commune de domicile. Cela signifie que, dans ces cantons, le législateur considère le droit à l'assistance non plus comme un droit découlant de l'indigénat, mais comme un droit résultant du fait du domicile. Pour le citoyen qui a droit à l'assistance de la commune dans laquelle il réside, le droit de bourgeoisie a perdu une partie essentielle de son contenu.

5. Cependant, en général, le devoir d'assistance est réparti entre la commune du domicile et celle de l'origine. Car les cantons n'ont pas passé purement et simplement de l'assistance bourgeoise à l'assistance par la commune de domicile. Ils ont créé „une compensation entre l'assistance par le lieu d'origine et celle par le lieu du domicile“<sup>166)</sup>. Les obligations de la commune du domicile dépendent, dans ce système, de la durée de l'établissement sur son territoire. Si le domicile n'a pas encore duré un temps minimum, celle-ci n'a aucun secours à donner. Passé ce délai, elle supporte une partie des dépenses et ses prestations augmentent avec la durée de l'établissement

---

<sup>164)</sup> L 21. 11. 1889, § 23; L 1. 10. 1935, § 4.

<sup>165)</sup> D 20. 12. 1926 modifiant le § 37 de la Const.: „Die Fürsorge für die Armen ist Sache der wohnörtlichen Bürgergemeinde unter Mitwirkung des Staates und der heimatlichen Bürgergemeinde.“ — L 16. 9. 1929, § 8.

<sup>166)</sup> Concordat 9. 1. 1920/15. 6. 1923, art. 1. — Cf. aussi: Beschl. des Gr. Rates von St. Gallen über die interkommunale Armenpflege 12. 1. 1921, art. 1: „Durch die nachfolgenden Bestimmungen soll im interkommunalen Armenwesen ein Ausgleich zwischen der heimatlichen und der wohnörtlichen Armenpflege geschaffen werden.“

pour lui incomber entièrement après un domicile d'un certain nombre d'années ou de mois. Les frais qui ne sont pas à la charge de la commune du domicile, sont supportés par la commune d'origine. Les prestations de celle-ci diminuent donc à mesure que celles de la commune de domicile augmentent.

Le principe de la répartition des frais d'assistance, établi par le concordat intercantonal concernant l'assistance au domicile<sup>167)</sup> a été appliqué, sur le plan cantonal, aux rapports intercommunaux par les législations argovienne<sup>168)</sup> et valaisanne<sup>169)</sup>.

D'autres cantons ont mis l'assistance de leurs indigents domiciliés dans une commune du canton dont ils ne sont pas bourgeois, entièrement à la charge de la commune des

<sup>167)</sup> Note 166. Ont adhéré à ce concordat, modifié en mai 1937: Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwytz, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Appenzell Rh.-I., Grisons, Tessin et Argovie.

<sup>168)</sup> L 12. 3. 1936, § 38: „An die der Einwohnergemeinde des Wohnsitzes . . . erwachsenen Unterstützungskosten vergütet die heimatliche Einwohnergemeinde:

- a) die ganzen Kosten bei einer Wohnsitzdauer von unter 2 Jahren;
- b) die Hälfte bei einer Wohnsitzdauer von über 2 bis zu 10 Jahren;
- c) ein Viertel bei einer Wohnsitzdauer von über 10 bis zu 20 Jahren;
- d) bei einer Wohnsitzdauer von über 20 Jahren fallen die Unterstützungskosten ganz zu Lasten der Wohnsitzgemeinde.“

<sup>169)</sup> L 20. 11. 1926, art. 15: „Toute assistance qui dure consécutivement plus d'une année est considérée comme permanente.

Elle est à la charge de la commune d'origine de l'indigent, dans les proportions indiquées ci-après:

La commune d'origine paye les deux tiers des frais d'assistance lorsque l'indigent réside depuis moins de 10 ans dans sa commune de domicile; la moitié des frais lorsqu'il y réside depuis plus de 10 ans; le quart des frais, lorsque la résidence est supérieure à 20 ans.

Le surplus des frais qui n'est pas supporté par la commune d'origine incombe à la commune de domicile.“

habitants du domicile sans exiger un séjour préalable d'une certaine durée. Berne a fait le début en 1857 déjà par la loi du 1. 7. 1857<sup>170)</sup>). Une exception y est faite pour les ressortissants des communes où il existe une organisation bourgeoise de l'assistance<sup>171)</sup>). Neuchâtel confie, comme nous l'avons vu, l'assistance à la commune du domicile<sup>172)</sup>). Les Rhodes-Intérieures proclament le même principe en 1897<sup>173)</sup>). — Après la guerre, Zurich<sup>174)</sup> et Soleure<sup>175)</sup> se joignent à ces cantons.

Il faut ajouter à cette liste les cantons qui n'exigent qu'un domicile de 6 mois pour faire dévoluer l'assistance à la commune du domicile. Ce sont Lucerne<sup>176)</sup>, Schaffhouse<sup>177)</sup> et St-Gall<sup>178)</sup>). Le Valais exige un an pour l'assistance temporaire<sup>179)</sup>.

Dans ces cantons, la commune d'origine a gardé l'assistance de ceux de ses ressortissants qui sont domiciliés en dehors du canton<sup>180)</sup>), à moins que le concordat ne charge

<sup>170)</sup> Art. 1: „Tous les pauvres originaires de l'ancienne partie du canton, qui sont domiciliés dans une commune, forment l'état général des pauvres de la commune des habitants.“ — De même: L 28. 11. 1897, art. 1.

<sup>171)</sup> L 28. 11. 1897, art. 19: „Les communes bourgeoises qui avant l'entrée en vigueur de la présente loi exerçaient elles-mêmes l'assistance de leurs ressortissants, peuvent conserver l'assistance bourgeoise, indépendamment de l'assistance exercée par la commune municipale, si elles fournissent la preuve qu'elles sont en état de pourvoir convenablement à l'entretien de tous leurs pauvres domiciliés dans la commune ou au dehors.“

<sup>172)</sup> L 5. 3. 1888, art. 49.

<sup>173)</sup> Règlt. 18. 11. 1897, art. 1: „Die Besorgung des Armenwesens ganz im Lande sich Aufhaltender ist grundsätzlich Sache des Wohnbezirkes.“

<sup>174)</sup> L 23. 10. 1927, § 8.

<sup>175)</sup> L 19. 8. 1934, I, § 1.

<sup>176)</sup> L 11. 10. 1935, § 4.

<sup>177)</sup> L 2. 10. 1833, art. 18, 20.

<sup>178)</sup> D 12. 1. 1921, art. 5; L 7. 7. 1926, art. 36.

<sup>179)</sup> L 20. 11. 1926, art. 14.

<sup>180)</sup> Quant à l'assistance des citoyens domiciliés hors de leur canton d'origine, par l'Etat, voir II.

le canton du domicile du total ou d'une partie des frais d'assistance.

6. Ainsi la situation en matière d'assistance se présente aujourd'hui de la façon suivante:

Le principe de l'assistance des indigents par leur commune d'origine qui, en 1848, était appliqué par tous les cantons — à l'exception d'Uri et de Genève dont les conditions particulières seront examinées plus tard — et qui avait été la raison majeure pour le législateur fédéral d'imposer aux cantons l'incorporation des heimatlos et des tolérés, est aujourd'hui battu en brèche. Pour une grande partie des citoyens suisses, ce n'est plus la commune d'origine, mais le lieu du domicile qui les secourt — soit entièrement, soit en partie — en cas d'indigence. Dans tous les cas dans lesquels l'assistance incombe en entier à la commune du domicile et que le citoyen n'en est pas originaire, il n'y a plus aucun lien matériel qui rattache le citoyen à sa commune d'origine. Ces rapports juridiques avec elle ne sont plus que de nature formelle, il n'y a plus que l'état civil qui lui rappelle son droit de cité communal.

## II. L'assistance cantonale.

L'assistance des indigents incombe en principe à la commune d'origine aussi longtemps que la commune du domicile n'en est pas chargée. L'application de ce principe peut soulever des difficultés.

1. Lorsqu'un canton a le principe de l'assistance par la commune du domicile — ou le système mixte — et que l'indigent est domicilié en dehors du canton — faut-il alors attribuer à la commune d'origine une assistance dont elle n'est pas chargée si son ressortissant habite une autre commune du canton ?

Plusieurs cantons ont répondu en mettant l'assistance des citoyens domiciliés en dehors du canton à la charge de l'Etat. Berne le fait à l'égard des Bernois qui sont bourgeois d'une commune avec assistance municipale. Encore faut-il qu'ils soient partis du canton depuis deux

ans au moins<sup>181)</sup>). Les citoyens argoviens partis de leur canton depuis au moins deux ans sont également assistés par l'Etat aux termes de la nouvelle loi de 1936<sup>182)</sup>). Lucerne qui, en 1922, avait promulgué une loi<sup>183)</sup> dont le législateur argovien paraît s'être inspiré, a abrégé les délais par une loi plus récente<sup>184)</sup>): les citoyens qui se sont expatriés et qui n'ont touché aucune assistance pendant les six mois précédent leur départ et les six mois le suivant, sont à la charge de l'Etat déjà dès le septième mois après leur départ. Quand le séjour hors du canton a duré une année au moins, l'assistance incombe à l'Etat sans aucune restriction. Bâle-Campagne charge l'Etat de l'assistance des citoyens n'habitant pas le canton sans égard pour la durée du domicile en dehors des frontières cantonales<sup>185)</sup>.

2. Jusqu'à la loi fédérale de 1850 sur le heimatlosat, il y avait eu un nombre considérable d'individus qui étaient ressortissants d'un canton, mais dépourvus d'une commune d'origine. A l'exception des cantons de Berne, d'Argovie et de Vaud, où ces citoyens formaient des corporations avec des fonds de secours<sup>186)</sup>), ils étaient dépourvus d'une assistance en cas d'indigence à moins que l'Etat ne la prit à sa charge<sup>187)</sup>). Avant l'agrégation des sans-commune à une bourgeoisie à la suite de la loi fédérale et des lois et décrets d'application cantonaux, quelques cantons avaient décrété que ces citoyens seraient à la charge de l'Etat<sup>188)</sup>). Cette mesure garda son importance à l'égard des heimatlos lesquels, à cause de leur âge, ne furent pas incorporés. L'assistance de l'Etat accordée aux citoyens

<sup>181)</sup> L 28. 11. 1897, art. 3, 56 al. 1, 57.

<sup>182)</sup> L 12. 3. 1936, § 54 al. 1, 55.

<sup>183)</sup> L 29. 12. 1922, § 15; Modification de l'art. 82 de la Const., du même jour.

<sup>184)</sup> L 11. 10. 1935, § 13.

<sup>185)</sup> L 16. 9. 1929, § 25.

<sup>186)</sup> Voir p. 399a.

<sup>187)</sup> Comme Nidwald par D 9. 6. 1817.

<sup>188)</sup> Obwald: L 26. 10. 1851, art. 10 al. 3. — Nidwald: Const. 1850, § 25 al. 2. — Neuchâtel: L 9. 4. 1849.

sans commune a disparu avec ces citoyens. Il n'existe d'ailleurs plus aujourd'hui que quelques rares citoyens sans commune dans le canton de Neuchâtel, dont les ancêtres n'avaient pas été incorporés en dépit de la loi cantonale du 2. 7. 1859<sup>189)</sup>.

Bâle-Campagne qui répartit l'assistance entre la commune d'origine et la commune de domicile, charge les bourgeoisies du lieu d'origine ou de la commune du domicile ou les deux — selon la durée du séjour dans une commune — de l'assistance. Comme la commune de Birsfelden ne possède pas de commune bourgeoise, les indigents qui seraient partiellement ou totalement à la charge de cette bourgeoisie si elle existait, se trouvent dans une situation semblable à celle des citoyens sans commune bien qu'elle soit due à d'autres raisons. C'est pourquoi l'Etat prend à sa charge les sommes qui ailleurs sont fournies par la bourgeoisie du domicile<sup>190)</sup>.

3. Les traitements ou l'hospitalisation de malades indigents sont assumés parfois par l'Etat qui se contente d'une contribution de la part de la commune lorsqu'il veut assurer aux malades des soins parfaits sur le paiement desquels les communes pourraient lésiner<sup>191)</sup>.

4. Les deux Bâle mettent à la charge de l'Etat l'assistance des habitants qui ne sont pas citoyens du canton. Bâle-Campagne le charge du paiement des secours que le canton doit aux ressortissants des cantons concordataires en vertu du concordat de 1920/23<sup>192)</sup>. Bâle-Ville va beaucoup plus loin:

„Der Staat übernimmt die Versorgung bedürftiger Niedergelassener, welche das 60. Altersjahr erreicht und,

---

<sup>189)</sup> Renseignement que nous devons à notre co-rapporteur, M. le Dr M. Ruth.

<sup>190)</sup> L 16. 9. 1929, § 68.

<sup>191)</sup> Vaud: Arrêté 28. 1. 1913 (ressortissants vaudois pauvres atteints de tuberculose et placés en pension). — Arrêté 20. 1. 1914 (hospitalisation des Vaudoises indigentes à l'Asile des femmes infirmes et incurables).

<sup>192)</sup> L 16. 9. 1929, § 25.

vom 20. Altersjahr gerechnet, während 25 Jahren, wovon wenigstens 5 Jahre unmittelbar vor der Anmeldung, mit gutem Leumund im Kanton gewohnt und gearbeitet haben.“<sup>193)</sup>

Cette assistance est d'un genre différent de celle accordée par les communes ou l'Etat aux citoyens indigents ou, à titre de réciprocité, aux ressortissants des cantons concordataires. Le droit de cité du secouru ne joue plus aucun rôle: Suisse ou étranger, il suffit qu'il ait vécu un certain nombre d'années dans le canton, qu'il ait atteint l'âge de 60 ans, qu'il jouisse d'une bonne réputation et qu'il ait travaillé dans le canton pour lui donner un droit au secours. En un mot, il suffit qu'il soit devenu un élément intégrant de la population. C'est là une première apparition d'une nouvelle conception qui a été appliquée dans un tout autre domaine: les secours de chômage. Ce problème dépasse le cadre de notre travail. En outre, les bases des secours du chômage sont autres: car il s'agit là d'un système d'assurance-chômage, auquel les organes publics contribuent. Pour adhérer à une caisse de chômage et pour avoir droit aux allocations, il faut travailler dans la localité, le droit de cité n'y joue aucun rôle.

5. Dans les cantons cités, l'assistance par l'Etat est subsidiaire. L'assistance communale reste la règle et l'Etat assiste seulement certaines catégories de citoyens pour lesquels l'assistance par la commune n'a pas lieu.

Genève est une exception à la règle. Dans ce canton, toute l'assistance publique est à la charge de l'Etat. Les ressources de l'Hospice général sont, sous la direction générale du Conseil d'Etat, affectées au soulagement des indigents genevois<sup>194)</sup>. Pour le citoyen genevois, le droit de cité communal n'a plus aucune valeur pratique puisqu'il n'y a pas de communes bourgeoises dans le canton

---

<sup>193)</sup> L 25. 11. 1897, § 31 al. 1.

<sup>194)</sup> L const. modifiant l'organis. de l'assist. publ. 29. 10. 1898, art. 1 et 7.

et que même les actes d'origine sont établis par la Chancellerie d'Etat<sup>195)</sup> et non pas par la commune d'origine. Le seul rapport entre les citoyens genevois et leur commune se réduit aux communications faites à l'état civil de cette dernière et à une simple mention sur leurs actes d'origine établis par l'Etat.

Le projet de loi vaudoise sur la prévoyance sociale et l'assistance publique, voté par le Grand Conseil le 20 mai 1935 devait introduire un système d'assistance tout nouveau: L'assistance fournie par une caisse d'assurance mutuelle des communes aurait remplacé l'assistance communale. Cette caisse se serait chargée de l'administration et des dépenses<sup>196)</sup>). Ce système d'assistance par un organe intercommunal, tout nouveau pour la Suisse, n'a cependant pas trouvé grâce devant le souverain qui le rejeta en votation cantonale du 20. 3. 1936.

## § 11. L'autorité de tutelle.

1. La commune d'origine était l'autorité de tutelle tout indiquée à une période à laquelle la presque totalité des citoyens habitaient leur commune ou restaient tout au moins en rapport très étroit avec elle lorsqu'ils la quittaient. C'est là que résidait la parenté et qu'on connaissait la famille et sa situation. Le principe en vertu duquel l'autorité communale de la commune d'origine fonctionne comme autorité de tutelle, était donc autrefois général et est resté très répandu<sup>197)</sup>.

---

<sup>195)</sup> Arrêté du Cons. d'Etat 25. 6. 1929, II.

<sup>196)</sup> Exposé des motifs, p. 34.

<sup>197)</sup> Zurich: Const. 1869, art. 59. — Berne: L 6. 12. 1852, art. 8. — Uri: L 1. 5. 1892, art. 24. — Schwytz: D 17. 7. 1851, § 35—36. — Obwald: Dispos. conc. la tutelle 6. 4. 1844, art. 1; Const. 1850, art. 73b; Const. 1867, art. 81. — Nidwald: CC § 121 al. 2. — Concordat entre les 2 Unterwald 21. 6. 1852. — Zoug: CC § 100; Const. 1876, § 77. — Soleure: D 31. 3. 1877, I; D 7. 3. 1893. — Bâle-Ville: D 8. 12. 1803, 11 (qui rétablit les corporations de la ville de Bâle comme autorité de tutelle); D 17. 5. 1851, § 1. —

Toutefois, il y a — et il y avait toujours — des cas spéciaux où l'autorité de la commune d'origine était mal placée pour s'occuper de la tutelle d'un de ses ressortissants domicilié ailleurs. Des circonstances de toutes sortes: contrôle difficile, plus de parenté dans la commune, etc. pouvaient alors justifier l'exercice, à titre exceptionnel, de ces attributions par l'autorité communale du domicile<sup>198)</sup>.

2. La commune de domicile dans le rôle de l'autorité régulière de tutelle est plus récente. L'idée de lui confier cette tâche naît lorsque la structure de la population commence à se transformer. St-Gall est le premier canton à charger la commune du domicile des affaires tutélaires<sup>199)</sup>. Obwald lui confie, en 1844, les affaires tutélaires des tolérés et des citoyens sans commune<sup>200)</sup>. Le CC thurgovien, au § 273, stipule également que la commune du domicile gérera les affaires de tutelle et admet une exception en faveur de la commune d'origine seulement lorsque la tutelle doit s'exercer sur une pluralité de personnes n'ayant pas le même domicile. Berne se rallie à ce système par la loi du 1. 5. 1898 (art. 1) et le maintient dans la nouvelle loi du 9. 12. 1917 (art. 2). Le nouveau principe ne s'applique cependant, dans le canton de Berne, qu'aux communes où l'assistance et la tutelle sont gérées par la commune municipale; les communes et corporations bourgeoises, comme par exemple les abbayes de la capitale, continuent à fonctionner comme autorité de tutelle à l'égard de leurs membres<sup>201)</sup>.

3. La loi fédérale du 25. 6. 1891 sur les rapports de droit civil des citoyens établis ou en séjour, confie les

Bâle-Campagne: L 28. 2. 1852, § 5, 15, 16; L 14. 3. 1881, § 9. —

Schaffhouse: L 23. 2. 1850, § 37 = CC § 317. — Appenzell Rh.-E.: L 28. 10. 1860, art. 3; L 29. 4. 1883, § 1.

<sup>198)</sup> Zurich: l. c. — Schwytz: D 17. 7. 1851, § 37. — Zoug: CC § 101. — Schaffhouse: L 23. 2. 1850, § 38.

<sup>199)</sup> L 29. 11. 1833, § 38.

<sup>200)</sup> Dispos. conc. la tutelle 6. 4. 1844, art. 7.

<sup>201)</sup> L 1. 5. 1898, art. 2; D 10. 12. 1918, art. 2, 3.

affaires de tutelle des Suisses, domiciliés dans un autre canton, à la commune de domicile. Pour les citoyens habitant leur canton, c'est, comme par le passé, la législation cantonale qui détermine l'autorité de tutelle. Le CCS ne change rien à cette situation. Cependant le texte de l'article 376 montre que le législateur fédéral considère la commune de domicile comme l'autorité de tutelle normale, et que ce n'est qu'une faveur accordée aux cantons que de pouvoir décréter que leurs ressortissants domiciliés sur leur territoire seront soumis aux autorités de tutelle de la commune d'origine. Par cette prescription, le droit fédéral tient compte des transformations démographiques survenues aux 19ème et 20ème siècles et qui ont souvent coupé tous les liens entre la commune d'origine et le citoyen qui l'a quittée et s'est incorporé de fait dans un nouveau milieu.

## **§ 12. Le droit de succession de la commune d'origine et de l'Etat.**

La commune d'origine et, subsidiairement, l'Etat, doivent dépenser de l'argent en faveur de ceux de leurs ressortissants qui sont tombés à leur charge. D'autre part, la succession de leurs ressortissants leur est dévolue à défaut d'héritiers si le *de cujus* n'a pris aucune disposition testamentaire. C'est une compensation tant soit peu considérable des dépenses faites pour leurs ressortissants indigents<sup>202)</sup>.

Dans les codes civils cantonaux du 19ème siècle, c'est souvent l'Etat et non pas la commune d'origine qui hérite dans ce cas<sup>203)</sup>. Cette règle s'explique par la vieille maxime que les successions vacantes appartiennent au fisc, qu'elles

<sup>202</sup> Cela résulte de la disposition du CC tessinois, art. 407: „Se dietro pubblicazione di gridas risulterà la mancanza di parenti successibili, la successione si apre a favore del Comune a cui sarebbe spettato l'obbligo degli alimenti in caso di bisogno.“

<sup>203)</sup> Zurich: § 1964 (§ 906). — Lucerne: 421. — Schaffhouse: § 1847. — Vaud: art. 551.

sont un droit régalien du prince. Mais l'Etat doit, dans plusieurs de ces cantons, céder la moitié de la succession à la commune d'origine du de cuius (à Lucerne, au fonds des pauvres de celle-ci)<sup>204)</sup>. Dans d'autres cantons, la succession est dévolue directement et entièrement à la commune d'origine<sup>205)</sup>.

Le CCS, à l'article 466, dit que la succession est dévolue au canton du dernier domicile du défunt ou à la commune désignée par la législation de ce canton. Les lois d'application cantonales peuvent donc aujourd'hui, attribuer la succession ou une partie de celle-ci à la commune d'origine lorsqu'il s'agit de ressortissants du canton qui y résident. On remarquera l'importance que le domicile a même dans ce cas.

### Chap. 3ème.

## **L'importance du droit de cité cantonal et communal dans la législation en vigueur.**

### **§ 13. Les normes du droit fédéral.**

Dans les chapitres précédents, nous avons étudié l'évolution du droit de cité. Nous avons pu constater que l'indigénat, c'est-à-dire le fait d'être ressortissant d'un canton et d'une commune, a perdu beaucoup de son importance au cours des derniers cent ans. Il est devenu de moins en moins important d'être ressortissant du canton ou de la commune qu'on habite pour jouir des mêmes droits et prérogatives que les gens de l'endroit. Dans beaucoup de domaines, le citoyen habitant sa commune d'origine a aujourd'hui certains rapports juridiques avec elle non plus parce qu'il en est bourgeois mais parce qu'il

---

<sup>204)</sup> Zurich, Lucerne, Schaffhouse, l. c.

<sup>205)</sup> Fribourg, art. 715 al. 2. — Soleure: § 553. — Grisons: § 499. — Tessin: l. c. — Thurgovie: L succ. 17. 6. 1839 et 11. 2. 1867, § 56:  $\frac{1}{2}$  à la commune d'origine,  $\frac{1}{2}$  au fonds des pauvres de la paroisse.

y a son domicile. En attribuant à la commune du domicile un nombre de compétences qui naguère appartenait à la commune d'origine, le législateur tant fédéral que cantonal a coupé des liens qui rattachaient le bourgeois à sa commune et l'a rattaché au lieu de son domicile. Il ne l'a pas fait pour détruire des institutions traditionnelles, mais pour rendre la situation juridique conforme aux exigences de la vie. Ainsi l'importance du canton et de la commune d'origine se réduit aujourd'hui, comme le montrera la suite de ce chapitre, à fort peu de chose.

Par contre, l'indigénat cantonal et communal a gardé son importance comme base du droit de cité suisse. On est citoyen suisse parce qu'on possède le droit de cité d'un canton et d'une commune. L'indigénat cantonal et communal donne donc la qualité de citoyen suisse. C'est la commune d'origine qui délivre au citoyen son acte d'origine<sup>206)</sup>. Tout ce qui concerne son état civil, est communiqué à l'officier de l'état civil de sa commune et inscrit par lui<sup>207)</sup>.

### I. Le droit de manence illimitée.

1. L'aspect le plus important du droit de cité cantonal se trouve aujourd'hui dans les art. 44, al. 1 et 45, al. 2—4. Le citoyen suisse ne peut être banni de son canton d'origine. Les autres cantons par contre peuvent lui refuser l'établissement ou l'expulser s'il est privé des droits civiques ou s'il a été puni à plusieurs reprises pour des délits graves. Ils peuvent également l'expulser s'il est, de façon permanente, à la charge de la bienfaisance publique et que son canton ou sa commune d'origine ne le secourt pas convenablement. Le canton et la commune d'origine doivent de tout temps l'accueillir: ils sont l'endroit où le citoyen suisse sera toujours admis.

---

<sup>206)</sup> Sauf dans le canton de Genève, voir note 195. Les passeports par contre, sont délivrés par l'autorité du lieu du domicile.

<sup>207)</sup> Arrêté du Cons. fédéral 18. 5. 1928, 120—124. CCS art. 263 al. 2.

2. Si, après avoir commis un délit dans un autre canton, le délinquant a gagné le territoire de son canton d'origine avant qu'on ait pu l'arrêter, il peut s'opposer à son extradition et demander d'être jugé par les tribunaux de son canton.

## II. Les compétences du canton d'origine d'après le CCS.

1. Lorsqu'un citoyen suisse veut changer de nom, le gouvernement de son canton d'origine est compétent pour faire droit à sa requête ou pour la refuser. CCS art. 31 al. 1.

2. L'autorité tutélaire du lieu d'origine donne les instructions pour l'éducation religieuse d'un mineur placé sous tutelle dans un autre canton. CCS art. 378 al. 3<sup>208)</sup>.

## III. L'intervention des autorités du canton et de la commune d'origine autorisée par le CCS.

1. Dans certains cas, l'autorité compétente du canton d'origine a la possibilité d'intervenir dans des affaires relevant du droit de la famille.

a) Si un enfant a été conçu avant le mariage, elle peut intenter l'action en désaveu, à charge d'établir que la paternité du mari est absolument exclue. CCS art. 256 al. 2.

b) Elle peut attaquer la légitimation d'un enfant né hors mariage pour établir que l'enfant n'est pas issu de ses prétendus parents. CCS art. 262 al. 1.

c) Elle peut attaquer la reconnaissance en justice de l'enfant naturel et établir que l'auteur de la reconnaissance n'est ni le père ni le grand père de l'enfant ou que la reconnaissance était prohibée. CCS art. 306.

2. L'autorité tutélaire du lieu d'origine peut demander la mise sous tutelle d'un de ses ressortissants domicilié

---

<sup>208)</sup> Cette prescription se trouve déjà dans la L. F. 25. 6. 1891, art. 13.

dans un autre canton et recourir à l'autorité compétente pour sauvegarder les intérêts d'un de ses ressortissants qui est ou devrait être placé sous tutelle dans un autre canton. CCS art. 378 al. 1.

3. La commune d'origine du défendeur reçoit, par le juge, la communication d'une action tendant à la déclaration de paternité, pour qu'elle soit en mesure de sauvegarder ses intérêts. CCS art. 312 al. 2.

Ces prescriptions s'expliquent par la sauvegarde des intérêts du canton ou de la commune d'origine qui risque d'avoir à sa charge soit un enfant légitimé, reconnu ou pour lequel des aliments doivent être payés, soit un ressortissant qui aurait dissipé sa fortune.

#### **§ 14. Le lieu d'origine comme for subsidiaire.**

1. Lorsqu'un citoyen suisse qui n'a jamais eu de domicile en Suisse, est déclaré absent, le juge compétent est celui du lieu d'origine. CCS art. 35 al. 2.

2. Une mère et son enfant, domiciliés à l'étranger, peuvent intenter une action en paternité contre un Suisse habitant également à l'étranger, devant le juge du lieu d'origine de celui-ci. CCS art. 313.

#### **§ 15. Les normes du droit cantonal.**

A côté des règles fédérales, il y en a d'autres qui ne s'appliquent pas à tous les Suisses. Ce sont des normes qui émanent du législateur cantonal soit qu'elles relèvent du domaine du droit cantonal soit que le législateur fédéral ait autorisé les cantons d'édicter des règles.

1. Le domaine le plus important est celui de l'assistance publique. Le droit fédéral n'a rien statué à son sujet et les cantons sont donc libres d'adopter le système qui leur convient le mieux. Comme il a été exposé, la commune d'origine n'est plus compétente, en cette matière, d'une façon générale. Il y a des cantons où l'assistance

de ses citoyens lui incombe d'une façon absolue, d'autres où cette charge lui a été enlevée entièrement pour être transférée à la commune du domicile. Un certain nombre de cantons enfin, ont un système mixte qui fait dépendre les prestations de la commune d'origine de la durée du domicile de l'assisté dans une autre commune. Les prestations de la commune d'origine diminuent à mesure que la durée de l'absence de ses ressortissants se prolonge. Ce système est également celui que le concordat de 1920/23/37 a adopté pour l'assistance des citoyens d'un canton concordataire établis dans un autre canton cosignataire.

2. Le CCS accorde aux cantons la possibilité d'édicter certaines règles qui s'appliquent à leurs citoyens habitant le canton.

a) Aux termes de l'art. 472, ils peuvent supprimer la réserve des frères et soeurs, ou étendre cette réserve aux descendants des frères et soeurs, pour les successions de ceux de leurs ressortissants qui ont eu leur dernier domicile dans le territoire cantonal.

b) Dans deux cas, ils peuvent désigner la commune d'origine à la place de celle du domicile, à savoir:

a) Ils peuvent décréter que leurs ressortissants domiciliés sur leur territoire seront soumis aux autorités de tutelle de la commune d'origine, lorsque celle-ci a en totalité ou en partie la charge de l'assistance publique. CCS art. 376 al. 2.

β) Ils peuvent désigner la commune d'origine comme celle à laquelle la succession est dévolue à défaut d'héritiers. CCS art. 466.

Chap. 4ème.

## L'Etat actuel du problème.

### § 16. Les faits.

1. Chaque Suisse est aujourd'hui bourgeois d'une commune et citoyen d'un canton. Parfois il possède même

plusieurs droits de cité communaux et cantonaux. Mais l'importance de son indigénat est très réduite aujourd'hui. Pour le droit de vote, pour l'éligibilité, pour le service militaire, pour le paiement des impôts, il est indifférent qu'il possède l'indigénat de son domicile ou qu'il y soit établi en vertu d'un permis d'établissement qu'on ne saurait lui refuser que s'il est d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique ou s'il a subi une condamnation. La tutelle est dans la règle également exercée par la commune de domicile. L'assistance s'exerce, pour un grand nombre de citoyens, soit entièrement soit partiellement, par le lieu du domicile. Le domicile a donc pris une importance toujours grandissante au détriment de l'indigénat.

Si aujourd'hui un grand nombre de citoyens qui habitent leur canton et leur commune continuent à avoir avec eux les mêmes rapports que leurs parents et grands parents, la raison de ces rapports n'est plus la même. Tandis qu'autrefois leurs ancêtres avaient ces rapports avec l'Etat et la commune en vertu de leur droit de cité, aujourd'hui leurs descendants les ont en vertu du fait de leur domicile.

Lorsque le citoyen quitte sa commune et son canton, nombre de rapports juridiques qui autrefois maintenaient le lien entre le citoyen d'une part et son canton et sa commune d'origine d'autre part, cessent aujourd'hui pour la même raison. Pour l'exercice des droits politiques et dans d'autres domaines, le droit actuel rattache le non-bourgeois à sa commune de domicile, le confédéré au canton dans lequel il réside. Pour beaucoup de ces citoyens, il n'y a que l'acte d'origine et le livret de famille qui leur rappelle d'où ils sont originaires. Mais le fait qu'ils ne sont pas ressortissants du canton et de la commune de domicile, ne crée plus guère de différence entre leur situation juridique et celle des citoyens de leur lieu de domicile.

2. Depuis que la liberté d'établissement a été proclamée par la CF de 1848, la structure du peuple suisse

s'est profondément modifiée. Une véritable migration vers les villes et vers les centres industriels du plateau suisse, dont les débuts remontent jusque vers 1820, a pris des proportions toujours plus vastes. Bâle et Genève ont aujourd'hui huit fois plus d'habitants qu'il y a cent vingt ans. A Zurich l'augmentation de la population est de l'ordre de 1 : 28. Des légions de campagnards et de Confédérés d'autres cantons sont venus s'installer dans les grandes villes et y ont fait souche.

Dans les communes de moindre importance, la situation n'est pas bien différente. Si la population n'y a pas augmenté dans les mêmes proportions, elle n'est plus composée de la même manière qu'il y a un siècle. Les communes habitées presque exclusivement par leurs propres bourgeois sont devenues extrêmement rares. Il faut monter dans les hautes vallées rhétiques ou dans les communes montagnardes du Valais où l'industrie n'a pas encore pénétré, pour en trouver.

D'autre part, les communes qui ont gardé presque tous leurs bourgeois chez elles sont à peu près inexistantes. Il y a des communes comme les villages vaudois de Chardonney et de Signy qui n'ont plus aucun bourgeois parmi leurs habitants. Dans d'autres, le nombre des bourgeois est infime. A Biel par exemple, il y avait en 1920, 1790 bourgeois, 20,250 Bernois d'autres communes et 9550 Confédérés sans parler d'environ 3000 étrangers.

On peut en dire autant des cantons. A Genève, les électeurs confédérés sont plus nombreux que les électeurs genevois. A Bâle-Campagne le vote des Confédérés a eu une influence déterminante dans une votation où il y allait de l'existence même de l'Etat. Dans les cantons qui hébergent le nombre le moins élevé de Confédérés, le Tessin et le Valais, leur pourcentage atteint entre 5 et 6% de la population totale. La moitié seulement des Nidwaldiens habitent leur canton d'origine.

Pour l'ensemble de la Suisse, nous avons le tableau suivant: De 100 habitants, 90,5 étaient, en 1850, citoyens

du canton, 6,6 étaient confédérés et 2,9 étaient étrangers à la Suisse. En 1930, le pourcentage des citoyens du canton est tombé à 64 tandis que celui des Confédérés se monte à 27,3.

3. Quelle est la situation sociale et culturelle de ces Confédérés établis dans d'autres cantons ? Il faut distinguer deux éléments :

Un certain nombre de citoyens ont quitté leur commune et leur canton d'origine mais n'ont pas pris racine ailleurs. Leur profession les expose à des changements fréquents. Ce sont des personnes occupées dans l'industrie, notamment dans l'industrie hôtelière. La recherche du gagne-pain oblige ces citoyens de changer fréquemment de domicile. Si les parents ont trouvé une situation stable dans un endroit, il n'est pas sûr que les enfants puissent rester au lieu de résidence de leurs parents, la recherche du travail les menant ailleurs.

D'autres ont quitté leur commune et leur canton pour faire souche ailleurs. Ils se sont assimilés à leur entourage. De fait ils font partie de la population de leur domicile dont ils ont épousé les moeurs, la langue ou le dialecte et les idées.

4. Un facteur dont il faut tenir compte lorsqu'on étudie le problème démographique, c'est la question des mariages. Rien de plus instructif que l'étude des tablettes de l'état civil dans plusieurs localités suisses. On constate que, sur l'ensemble de la Suisse, le nombre des jeunes gens qui épousent une fille de leur commune d'origine, est relativement peu important. Ceux qui prennent femme dans une autre commune de leur canton sont plus nombreux, surtout dans les grands cantons. Mais on est frappé du nombre de mariages entre jeunes gens de différents cantons. Il y a là un facteur que les statistiques ne montrent pas lorsqu'on les consulte pour se documenter sur la composition de la population. Il a cependant son importance. La femme en épousant un Confédéré qui a habité et qui a été élevé dans la même localité ou dans le même canton qu'elle, sans avoir eu le même droit de cité,

aura la même mentalité que lui. Si, par contre, mari et femme n'ont pas seulement un droit de cité différent, mais ont en outre grandi dans des régions différentes, l'éducation des enfants subira l'influence des deux mentalités de leurs parents à laquelle se joint souvent celle du domicile comme troisième élément. C'est un type nouveau du citoyen suisse qui en est le résultat.

### **§ 17. Les réformes à envisager en matière de naturalisation des Confédérés.**

#### I. Les tendances.

1. Ce que nous venons de dire démontre qu'un regroupement de la population s'est opéré depuis environ un siècle. L'origine des individus joue un rôle réduit. C'est le milieu qui assimile et qui crée de nouvelles unités.

Ces faits posent le problème suivant:

La législation actuelle en matière de droit de cité cantonal et communal correspond-elle encore à la situation actuelle? Ou faudrait-il adopter le droit en vigueur aux circonstances changées?

Nous répondons: Le droit doit être conforme à la réalité. C'est un non-sens de vouloir faire ressortir un citoyen à une commune et à un canton avec lesquels il n'a plus — peut-être depuis des générations — le moindre rapport, notamment s'il s'est incorporé en fait dans un autre milieu suisse.

Cependant, chaque projet de réforme qui voudrait adapter le droit à la vie en tenant compte des transformations survenues dans la structure du peuple suisse, doit en même temps s'inspirer d'une considération d'ordre politique et national. Tout le monde est d'accord que nous devons sauvegarder jalousement les particularités cantonales et régionales. La force de la Suisse, son vrai caractère national, c'est la diversité dans l'unité comme l'a dit un de nos plus grands écrivains: Gottfried Keller. La réforme du droit de cité doit en tout cas assurer la sauvegarde de l'individualité des différentes parties du pays.

2. Ecartons d'emblée la suppression de la notion de la commune d'origine et son remplacement par celle du lieu de naissance.

Ce système est celui qu'on trouve dans la plupart des pays étrangers. Son seul avantage est une simplification de l'état civil. Mais s'il peut se justifier dans les Etats qui, de par la nature ou l'histoire, sont prédestinés à l'uniformité, il est indiscutable pour la Suisse. Il l'est d'abord, parce que tout notre système constitutionnel, basé sur le fédéralisme, s'y oppose.

Lorsqu'il n'y a qu'un indigénat national et que le législateur veut faire disparaître les différences régionales, on peut comprendre que les papiers du citoyen mentionnent seulement le lieu de sa naissance sans du reste y attacher des conséquences d'ordre juridique. Chez nous, on voit mal les cantons, qui sont des Etats, faire l'acquisition de citoyens par le hasard d'une naissance sur leur territoire. L'introduction du jus soli pour les citoyens suisses entraînerait de profonds changements. Il exigerait une refonte totale du droit de cité suisse avec disparition non seulement des droits de cité communaux, mais également du droit de cité cantonal.

Un tel système serait contraire à la tradition. Son introduction ne serait pas une évolution, mais une rupture avec le passé. Il léserait en outre les intérêts supérieurs de la nation car il créerait, au dépens des individualités développées par les cantons, l'*homo helveticus*. Il n'y a rien de moins suisse que le citoyen standardisé.

Ne donnons pas dans l'erreur de tant de grandes nations qui, par une centralisation effrénée, ont peut-être augmenté leur potentiel, mais perdu un nombre incalculable de forces spirituelles.

## II. Les modalités de la naturalisation.

### 1. *La naturalisation d'office.*

Les citoyens qui ont quitté leur canton ont souvent fait souche ailleurs. Leurs enfants et petits enfants ont

pris le caractère et la mentalité de leur entourage. Leur commune et leur canton d'origine ne signifient plus rien pour eux. Si, en cas d'indigence, ils sont assistés par le lieu du domicile, même le dernier lien avec la commune (ou le canton) d'origine n'est plus opérant. Si, par contre, ils sont rapatriés dans „leur“ commune, ils considèrent ce „renvoi“ comme une dure injustice.

Malgré cela, un très grand nombre de ces citoyens n'ont pas sollicité l'indigénat à leur domicile. Les raisons ne sont pas toujours les mêmes.

Souvent les taxes d'agrégation sont prohibitives. La constitution vaudoise a beau imposer aux communes l'agrégation des confédérés qui la leur demandent: Si Lausanne exige une taxe d'agrégation de 650 frs. au minimum, les Confédérés candidats, à la bourgeoisie de Lausanne et par là à la nationalité vaudoise, seront bien rares.

A d'autres endroits, la naturalisation des Confédérés établis dans le canton depuis de longues années, est gratuite ou soumise seulement au paiement d'une taxe de chancellerie. Mais les Confédérés même complètement assimilés et n'ayant plus guère d'attachement pour leur canton d'origine, en font un usage assez limité. Ce phénomène s'explique à notre avis par l'indifférence: Pourquoi faire ces formalités, se dit-on, puisque la naturalisation ne change pratiquement rien ou peu de chose. Il y a peut-être aussi l'ignorance des lois: Beaucoup de citoyens ne connaissent pas ces dispositions en leur faveur.

Nous pensons qu'il y a de l'intérêt à attacher ces citoyens par l'indigénat communal et cantonal, au milieu auquel ils appartiennent en fait. On pourrait faire l'objection: Une telle mesure risquerait d'effacer le caractère particulier des cantons. Ce danger n'existe cependant qu'en apparence si on n'envisage que la naturalisation des Confédérés établis depuis longtemps et parfaitement incorporés dans le milieu dans lequel ils vivent. Le caractère d'un canton ou d'une région n'est pas sauvegardé

seulement parce que les Confédérés qui ont pu s'y établir en vertu de la liberté d'établissement restent ressortissants de leur canton d'origine. Par la naturalisation des Confédérés entièrement assimilés, la population des cantons gagnerait au contraire en homogénéité.

Il faudrait donc introduire la naturalisation d'office et à titre gratuit des éléments assimilés dans le canton dans lequel ils vivent. Cette naturalisation devrait en outre entraîner la perte de leur droit de cité hérité qui serait compensée par l'acquisition du nouvel indigénat.

La naturalisation d'office de ces éléments est à notre avis préférable à la simple possibilité de demander le droit de cité cantonal si faciles qu'en soient les conditions. Il a été dit plus haut que peu de personnes s'en servent. L'idée que nous proposons n'est du reste pas tout à fait nouvelle en Suisse. Lucerne confère l'indigénat de la commune du domicile aux Lucernois d'autres communes qui l'habitent depuis vingt ans<sup>209)</sup>). Ce changement automatique du droit de cité se trouvait autrefois aussi dans le droit uranais. Le citoyen uranais acquérait le droit de communage et le droit à l'assistance dans sa commune de domicile après y avoir habité 15 ans et perdait ceux qu'il avait possédés auparavant<sup>210)</sup>.

Ce qui nous paraît indispensable cependant, c'est de laisser aux citoyens la possibilité de s'opposer à la naturalisation. Il est des Suisses qui ont gardé des rapports très étroits avec leur canton d'origine et qui ne se sont pas intégrés dans le canton de leur domicile même s'ils y sont nés. Il faut respecter ce sentiment de fidélité envers le canton d'origine qui est de la meilleure tradition suisse. On pourrait concilier les deux choses par la procédure suivante:

---

<sup>209)</sup> L 29. 12. 1922, § 2. Cf. note 45.

<sup>210)</sup> L 4. 4. 1855, § 3, 4. — La loi du 6. 5. 1883, § 1, change ce système par la disposition suivante: „An Stelle des . . . nach fünfzehnjährigem Ansitz oder Aufenthalt wechselnden, tritt ein festes, unverlustiges Gemeindebürgerrecht.“

Lorsque les conditions sont remplies pour la naturalisation d'office, l'autorité compétente du canton de domicile communique à l'intéressé qu'il sera inscrit comme ressortissant du canton<sup>211)</sup> à moins qu'il ne s'y oppose par une déclaration faite dans un délai à fixer par la loi<sup>212)</sup>.

Une telle solution offrirait de grands avantages: Tous ceux qui se sont vraiment assimilés au milieu qui les entoure, mais qui par négligence ou par ignorance de la loi ne font rien pour mettre leur acte d'origine en harmonie avec la situation réelle, recevraient l'indigénat cantonal et communal sans qu'ils aient de démarche à faire. Ceux par contre qui tiennent vraiment à leur droit de cité dans leur canton d'origine, auraient la possibilité de refuser cet indigénat.

La naturalisation d'office devrait se faire seulement lorsqu'on peut avoir la certitude que le confédéré est vraiment un élément intégrant du canton et de la commune où il vit. Nous pensons qu'il ne faudrait l'octroyer qu'aux citoyens qui y sont nés, qui y ont passé toute leur jeunesse et continuent à l'habiter. On pourrait y ajouter ceux qui sont venus habiter le canton, avec leurs parents, avant d'avoir atteint l'âge de 10 ou de 12 ans.

Notre proposition peut paraître une innovation hardie. Elle n'est cependant qu'une combinaison d'éléments qui se trouvent dans le droit de trois cantons: Lucerne, Uri et Bâle-Ville, appliquée sur le plan intercantonal.

## *2. La naturalisation sur demande.*

Les délais en général trop courts à l'expiration desquels le Confédéré peut demander la naturalisation,

<sup>211)</sup> Quelque chose de semblable existe dans le demi-canton de Bâle-Ville. La police y dresse chaque année une liste des Confédérés qui ont droit à la naturalisation gratuite. „Der Regierungsrat teilt sodann denjenigen, gegen welche keine begründete Einsprache vorliegt, mit, dass ihrer Aufnahme in das Bürgerrecht kein Hindernis entgegenstehe, sofern sie innert Monatsfrist bei der Staatskanzlei nachgesucht werde.“ L 16. 6. 1902, § 15.

<sup>212)</sup> Pour le problème des droits de cité multiples, voir III.

devraient être prolongés. On éviterait ainsi l'admission d'éléments non assimilés ou de passage, qui ont gardé la mentalité de leur canton d'origine ou qui sont sans attachement réelle avec aucune commune déterminée. L'homogénéité de la population peut être augmentée par une naturalisation massive des Confédérés qui, pratiquement, appartiennent au canton où ils ont leur domicile. Mais elle n'a rien à gagner d'une admission à l'indigénat cantonal des Confédérés qui viennent de débarquer ou qui ont à peine pris contact avec leur nouvel entourage. Il est préférable qu'ils habitent le canton en Confédérés respectables qu'en citoyens qui n'ont que les papiers de leur nouveau canton d'origine.

Il faudrait donc faire une distinction entre l'élément stable et l'élément de passage. La naturalisation d'office devrait se pratiquer seulement à l'égard de la première catégorie. Les citoyens qui ne répondent pas aux conditions à établir pour la naturalisation d'office, n'auraient plus la possibilité d'acquérir le droit de cité d'un autre canton et d'une autre commune, que lorsqu'ils y auraient fait un séjour assez long pour être considérés comme acclimatés. Il nous semble qu'on devrait exiger un établissement de 12 à 15 ans, surtout lorsqu'il s'agit de Confédérés venant de cantons d'un caractère fort différent de celui où ils se sont établis.

### III. La pluralité des droits de cité.

1. Nous disions plus haut: La naturalisation d'office devrait être compensée par une perte du droit de cité originaire. Nous ajoutons: Toute acquisition d'un droit de cité d'un autre canton et d'une autre commune du même canton devrait entraîner la perte du droit de cité originaire.

Les doubles droits de cité sont en effet, dans le domaine intercantonal et intercommunal, aussi indésirables que dans le domaine international. Ils ne se justifient pas car ils n'ont pas de valeur pratique. Les droits politiques s'exercent à un seul endroit, au lieu du domicile. Pour

le citoyen assisté par sa commune d'origine, il est indifférent que les frais soient supportés par une seule commune ou partagés par plusieurs. Le profit bourgeois ne peut être touché, dans la règle, que dans celle des communes que le communier habite. En outre, il est contraire au bon sens que le citoyen garde un droit de cité qui ne signifie plus rien pour lui, lorsqu'il est naturalisé ou agrégé à l'endroit dont il est un élément acclimaté.

Cette proposition non plus n'innove pas. La tendance générale est aujourd'hui hostile au double droit de cité: „Doppelbürgerrechte sind nicht wünschbar und sollten wenn immer möglich beseitigt werden“<sup>213)</sup>. L'aversion du législateur fédéral à leur égard se manifeste dans le CCS. Une discrimination y est faite: Lorsqu'une personne possède plusieurs droits de cité, un seul d'entre eux détermine l'origine — celui qui est en même temps son domicile; sinon, son origine est déterminée par le dernier droit de cité qu'elle ou ses ascendants ont acquis (art. 22 al. 3). Le législateur fédéral donne donc une importance particulière au droit de cité le plus récent, car on peut présumer que les liens avec le canton et la commune de l'indigénat le plus récent sont les plus étroits.

Les droits schaffhousois<sup>214)</sup> et argovien<sup>215)</sup> ont suivi l'exemple du CCS en mettant l'assistance du citoyen ayant plusieurs droits de cité communaux à la charge de la commune dont l'indigénat a été acquis en dernier lieu. Il lui donne donc une importance plus grande qu'aux communages antérieurs.

La règle qui veut que celui acquiert un nouveau communage perde l'ancien, est déjà réalisée dans le droit de deux cantons: Lucerne et Appenzell Rh.-E. Un troisième, l'Argovie, s'apprête à l'adopter. Dans le canton de Lucerne, cette règle est ancienne. Elle se trouve déjà dans

---

<sup>213)</sup> Exposé des motifs pour le projet de loi argovienne conc. l'acquisition et la perte du droit de cité (projet Steiner) II, ad § 12.

<sup>214)</sup> L 2. 10. 1933, art. 21 al. 2.

<sup>215)</sup> L 12. 3. 1936, § 42.

la L 13. 6. 1832, § 4: S'il voulait garder son ancienne bourgeoisie à côté de la nouvelle, le citoyen qui acquérait un nouveau droit de cité communal devait, dans le délai d'une année, faire une déclaration à l'autorité de la commune dont il désirait rester bourgeois, faute de quoi il perdait son ancien droit de cité communal. Le même principe se retrouve dans la loi du 29. 12. 1922 qui stipule à l'art. 13:

„Doppelbürgerrechte in verschiedenen Gemeinden des Kantons oder in Gemeinden anderer Kantone sind gestattet.

Wer bei gesetzlicher Einbürgerung oder bei Einbürgerung auf Begehren das frühere Bürgerrecht in einer luzernischen Gemeinde beibehalten will, hat binnen Monatsfrist nach der schriftlichen Mitteilung der Aufnahme dies beim Gemeinde- bzw. Ortsbürgerrate der Wohnsitzgemeinde zu erklären. Stillschweigen gilt als Verzicht auf das bisherige Bürgerrecht. Es ist dies dem Eingebürgerten schriftlich bekanntzugeben.“

Le projet argovien (§ 12) fait siennes ces dispositions. Appenzell Rh.-E. exclut même la possibilité de garder l'ancien communage pour les citoyens du demi-canton qui ont été agrégés gratuitement en raison de la durée de leur séjour dans une commune<sup>216)</sup>.

L'acquisition d'un nouveau droit de cité communal fait donc perdre le ou les droits de cité antérieurs dans deux et bientôt trois cantons, à moins que le citoyen ne manifeste le désir de les garder à côté du nouveau. C'est cette solution que nous aimerais voir adopter sur le plan intercantonal.

2. Pour faire disparaître petit à petit les doubles droits de cité existants, on pourrait reprendre une institution que plusieurs cantons ont connue autrefois: La prescription du droit de cité non renouvelé des citoyens habitant en dehors du canton<sup>217)</sup>. Nous envisageons l'introduction des règles suivantes: Le citoyen qui possède plu-

<sup>216)</sup> L 28. 4. 1878, § 20.

<sup>217)</sup> Voir notes 51—54 et le texte auquel elles se réfèrent.

sieurs droits de cité cantonaux ou communaux, doit les renouveler tous les 15 ans dans les cantons et communes qu'il n'habite pas. S'il omet ce renouvellement, ces droits de cité se prescrivent. S'il n'habite aucun des cantons ou aucune des communes où il possède l'indigénat, le droit de cité le plus récent est imprescriptible, tandis que les autres se prescrivent par 15 ans s'ils ne sont pas renouvelés.

### **§ 18. La revalorisation du droit de cité cantonal et communal.**

Les réformes proposées ont un sens seulement si l'on rend au droit de cité cantonal et communal une partie de sa valeur. L'acquisition d'une valeur morale plus grande par l'attribution de toute une catégorie de Confédérés au canton avec lequel ils ont des attaches réelles, ne suffit pas.

Nous ne plaiderons point la moindre atteinte à la liberté d'établissement. C'est un des piliers de l'unité nationale qu'on ne saurait ébranler. Y porter atteinte serait un anachronisme.

1. C'est surtout dans le domaine de l'exercice des droits politiques qu'un changement s'impose. L'art. 43 al. 5 CF qui accorde le droit de vote en matière cantonale et communale aux confédérés après un séjour de 3 mois, fausse l'expression de la volonté du souverain dans les consultations populaires par l'admission, comme électeurs, d'éléments qui sont encore des corps étrangers. Nous nous associons entièrement aux suggestions émanant de personnalités romandes<sup>218)</sup> qui s'inquiètent de l'inconvénient de cet état de choses. Leur proposition de n'accorder le droit de vote aux Confédérés en matière cantonale et communale qu'après un établissement de deux ans, se justifie amplement. Nous irions même jusqu'à trois ans avec cette

<sup>218)</sup> M. E. Barde, avocat, Genève: „Le rôle des confédérés dans la vie publique et sociale des cantons“, dans „La Suisse“, annuaire national pour 1937, et M. le Cons. nat. Ch. Gorgerat, dans „La Gazette de Lausanne“ du 29. 3. 1937.

adjonction que les cantons resteraient libres d'accorder le droit de vote aux Confédérés après un délai plus court. Ce serait un retour au principe contenu dans la CF de 1848 et permettrait aux cantons d'introduire le délai qui répondrait le mieux à leurs conditions particulières.

2. Dans le domaine du droit de cité communal, les biens bourgeoisiaux devraient redevenir partout les biens de tous, c'est-à-dire de tous les ressortissants d'une commune. L'agrégation, par la commune politique, de nouveaux citoyens qui ne deviennent pas en même temps bourgeois, n'est pas une solution heureuse car elle crée au sein de la commune deux catégories de ressortissants.

### Conclusions.

Nous arrivons aux propositions suivantes:

I. En matière de droit fédéral: Une modification de l'art. 43 al. 5 CF.

II. L'adoption du principe que le citoyen suisse qui acquiert le droit de cité dans un autre canton — soit d'office soit sur demande — perd son droit de cité antérieur à moins qu'il déclare expressément vouloir le garder.

Les cantons ne pouvant décréter la perte du droit de cité dans un autre canton, ce principe devrait être énoncé par une loi fédérale ou par un concordat auquel adhéreraient tous les cantons.

III. L'introduction — par une loi fédérale ou par un concordat — de la prescription des plusieurs droits de cité sauf un.

IV. L'introduction de la naturalisation d'office par les cantons qui en édicteraient les conditions et l'accorderaient gratuitement.

V. L'adoption de nouvelles règles pour la naturalisation sur demande des Confédérés. Ces règles rendraient la naturalisation plus difficile.

Aux juristes suisses de se prononcer sur l'opportunité des réformes proposées.