

che siffatti versamenti, ove esista un obbligo giuridico di effettuarli e in quanto riguardino l'attività lucrativa dell'anno in questione, non potrebbero essere esclusi dall'utile netto già in virtù del summenzionato capoverso 1, ossia dal punto di vista dell'uso commerciale. Se il DCF 18 novembre 1941 sui profitti di guerra accorda la deduzione delle elargizioni ai fondi di previdenza a favore del personale soltanto fino ad una certa percentuale del salario o dello stipendio percepito, il motivo sta nelle particolari necessità della difesa nazionale, alle quali sono subordinati anche altri fondi di beneficenza.

5. — In sede di risposta al gravame di diritto pubblico la Commissione cantonale di ricorso ha prodotto una risoluzione 26 ottobre 1923, con la quale il Consiglio di Stato del Cantone Ticino (allora autorità di ricorso in materia fiscale) non ammise che la Società di Banca Svizzera deducesse dall'utile lordo un'elargizione di 250 000 fr. ch'essa aveva fatta nell'esercizio 1921 alla cassa pensioni del suo personale.

Ma questa risoluzione è irrilevante ai fini del presente giudizio, poichè concerne evidentemente un versamento unico volontario mediante prelievo sull'utile netto contabile, la sola possibilità che prevedevano l'atto di fondazione e il regolamento allora in vigore.

6. — Nel suo ricorso di diritto pubblico la Società di Banca Svizzera si lagna soltanto di una violazione dell'art. 4 CF. Il Tribunale federale si è quindi limitato nei precedenti considerandi ad indagare se l'impugnata tassazione sia arbitraria ed ha concluso in senso affermativo.

Ma la tassazione in discorso viola altresì l'art. 46 cp. 2 CF. Anche se non fosse deducibile in virtù della LTT, l'ammontare di fr., che la Società di Banca Svizzera ha versato nel 1943 al fondo della cassa pensioni del suo personale, non potrebbe essere aggiunto, come ha fatto il fisco ticinese, alla somma imponibile dal Cantone Ticino quale sua quota dell'utile contabile totale della società. Nell'ipotesi suddetta il fisco ticinese avrebbe invece

dovuto calcolare il reddito totale della società come se essa fosse soggetta, nel suo insieme, alla sovranità fiscale del Cantone Ticino (comprendendo quindi in quest'utile anche la somma di 11.277 fr.) e colpire l'ammontare così ottenuto soltanto nella misura della percentuale che spetta al Cantone Ticino giusta il rapporto tra l'utile contabile della succursale di Chiasso e l'utile contabile totale della società (cfr. RU 71 I 340, sentenza inedita 4 febbraio 1946 su ricorso Elektrizitätswerk Luzern-Engelberg, consid. 2, lett. a).

Vgl. Nr. 31. — Voir n° 31.

II. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

Vgl. Nr. 34. — Voir n° 34.

III. STIMMRECHT, KANTONALE WAHLEN UND ABSTIMMUNGEN

DROIT DE VOTE, ÉLECTIONS ET VOTATIONS CANTONALES

31. Extrait de l'arrêt de la Chambre de droit public du 26 septembre 1946 dans la cause Audéoud c. Receveur de l'Etat du district de Vevey.

Vote obligatoire institué par un canton en matière fédérale.
Le droit de vote implique de sa nature l'obligation de voter, et la violation de cette obligation peut être frappée d'une sanction. Compatibilité avec les art. 43 et 4 CF.

Kantonaler Stimmzwang für eidgenössische Abstimmungen.

Das Stimmrecht ist im Grunde genommen auch eine Pflicht.

Die Kantone können die Nichterfüllung der Stimmpflicht mit Strafe bedrohen, ohne gegen Art. 43 und 4 BV zu verstossen.

Obbligatorietà del voto istituita da un Cantone in materia federale.

Il diritto di voto implica per sua natura l'obbligo di votare, e la violazione di quest'obbligo può essere colpita da una sanzione.

Compatibilità con gli art. 43 e 4 CF.

A. — La loi vaudoise du 17 novembre 1924 sur l'exercice des droits politiques en matière fédérale, cantonale et communale dispose notamment :

« Vote obligatoire ».

« Art. 49. En matière constitutionnelle ou législative fédérale, l'exercice du droit de vote est obligatoire pour tout citoyen âgé de moins de 65 ans révolus, inscrit au rôle des électeurs.

Le citoyen qui n'a pas pris part au scrutin doit présenter, par écrit, une excuse à la municipalité, au plus tard le deuxième jour après la clôture des opérations. La municipalité transmet au préfet, dans les dix jours, la liste des défaillants et les excuses qui lui sont parvenues. Le préfet statue sans recours sur ces excuses. Il établit la liste définitive des citoyens soumis à la contribution prévue à l'art. 113 et l'adresse au receveur pour perception.

Un arrêté du Conseil d'Etat fixe les détails d'exécution.

Pour chaque votation fédérale, cet article est inséré dans l'arrêté cantonal. »

« Vote obligatoire. Contribution. »

« Art. 113. Tout citoyen, âgé de moins de 65 ans, qui n'a pas pris part à une votation fédérale, sans excuse valable, est tenu de verser une contribution de deux francs.

Ne sont considérés comme excuses valables que les cas de force majeure tels que l'absence nécessaire, le grand éloignement et la maladie. »

Il ressort des travaux préparatoires de la loi que le vote obligatoire a été introduit dans le canton de Vaud pour deux motifs : « Développer chez ceux qui ne fréquentent pas le scrutin, l'esprit civique, puis parce qu'en matière fédérale le canton de Vaud, qui représente dans la minorité romande le canton le plus important, se doit d'amener le plus gros contingent d'électeurs... » (Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud 1924, p. 706 ; cf., dans le même volume, l'exposé des motifs, p. 16 et sv.).

Un arrêté du Conseil d'Etat du 7 avril 1925 fixe la pro-

cédure d'examen des excuses et de perception des contributions.

B. — Sylvain Audéoud n'a pas pris part à la votation fédérale des 9 et 10 février 1946. Le 6 mars, il a reçu de la Recette du district de Vevey un bordereau ainsi conçu :

« N'ayant pas pris part à la votation fédérale des sans excuse valable, veuillez verser, à mon bureau, dans le délai de 8 jours, la contribution de deux francs prévue par l'art. 113 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 17 novembre 1924. A défaut de paiement dans le délai ci-dessus, il sera suivi juridiquement à la rentrée de cette contribution. »

Ce bordereau n'indiquant pas la date de la votation dont il s'agissait, le receveur d'Etat, sur réclamation d'Audéoud, lui en a envoyé un second, le 28 mars 1946, qui mentionne, dans la partie réservée à cet effet, la votation fédérale du 10 février 1946.

C. — Par acte du 4 avril 1946, Audéoud a formé un recours de droit public par lequel il demande au Tribunal fédéral de déclarer nul et de nul effet l'art. 113 de la loi vaudoise du 17 novembre 1924 sur l'exercice des droits politiques et d'annuler les bordereaux de la Recette d'Etat du district de Vevey. Invoquant les art. 4 et 43 CF, le recourant présente les moyens suivants :

Tandis que la liberté du citoyen en matière de vote est respectée dans presque tous les cantons, cette liberté est supprimée pour les citoyens suisses domiciliés dans le canton de Vaud. L'art. 113 de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques crée ainsi une inégalité de traitement, et par là même un privilège de lieu en faveur des citoyens domiciliés dans les cantons qui respectent les libertés civiques. Par ailleurs, comme le vote n'est obligatoire qu'en matière fédérale, la loi tend à assurer au canton de Vaud une position prépondérante par rapport aux cantons qui ont la liberté de vote. Pour le citoyen, il y a une inégalité de traitement dans le fait qu'il se voit contraint de voter en matière fédérale, alors qu'il jouit de toute sa liberté en matière cantonale.

D'autre part, la loi vaudoise est contraire à l'art. 43 CF

aux termes duquel le citoyen « peut prendre part, au lieu de son domicile, à toutes les élections et votations en matière fédérale ». De toute façon, la coercition dans le domaine des droits civiques constitue une atteinte grave et dangereuse aux libertés démocratiques et à la dignité du citoyen.

D. — Le Conseil d'Etat du canton de Vaud conclut au rejet du recours.

Considérant en droit :

3. — Même en matière fédérale, la constitution et la législation fédérales n'ont pas réglé de façon complète le droit de vote et son exercice. L'art. 1^{er} de la loi fédérale du 19 juillet 1872 sur les élections et votations fédérales dispose par exemple que celles-ci ont lieu d'après les prescriptions des lois cantonales, « sous réserve des dispositions introduites par la présente loi fédérale ». En particulier, la procédure des élections et votations est en principe du ressort des cantons. Il leur appartient donc, à moins que la constitution ou la loi fédérales n'y mettent obstacle, de décider s'ils veulent introduire sur leur territoire le vote obligatoire, au sens d'une obligation de voter, sanctionnée par une pénalité en cas d'inexécution (Stimmzwang).

Le recourant ne prétend pas que le vote obligatoire se heurte à une disposition d'une loi fédérale. Il s'agit donc uniquement de rechercher si l'art. 113 de la loi vaudoise du 17 novembre 1924 sur l'exercice des droits politiques est contraire à la constitution fédérale, dans la mesure où le recours fait état de ses dispositions ou des principes qui en découlent implicitement.

4. — La thèse du recourant revient essentiellement à soutenir que le vote obligatoire est incompatible avec la notion même du droit de vote tel qu'il est garanti par la constitution, ce « droit » étant pour le citoyen une faculté, non une obligation. Certes le droit de vote est-il généralement considéré comme un véritable droit ; aussi bien n'appartient-il pas à tous les membres de la collectivité et

son titulaire peut-il en obtenir le respect par des voies déterminées. Mais la participation aux votations et élections n'est pas seulement un droit ; elle constitue un devoir, car, en se rendant aux urnes, le citoyen exerce une fonction publique. En matière fédérale par exemple, il contribue à la désignation des autorités prévues par la constitution, ainsi qu'à l'adoption des lois constitutionnelles et des lois fédérales ordinaires ou des arrêtés qui leur sont assimilés. A l'exercice de cette fonction, le citoyen ne doit pas se soustraire. Le peuple politique constitué par l'ensemble des citoyens actifs ayant droit de vote est en Suisse l'organe primaire de l'Etat, dont dépendent directement tous les autres organes. Cela étant, on ne saurait en principe reconnaître au citoyen, comme partie de cet organe, la liberté d'exercer ou de ne pas exercer le pouvoir que lui attribue la constitution ou la loi. En effet, si l'abstention était générale, le fonctionnement de la démocratie serait paralysé. De sa nature, le « droit de vote » implique donc une obligation, peu importe que celle-ci soit ou non prévue par une loi, et qu'elle soit ou non sanctionnée par une pénalité (cf. FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, p. 304 ; GIACOMETTI, p. 208 sv. ; TOBLER, Der Stimmzwang in den schweizerischen Kantonen, p. 35 sv.) C'est ce qu'a jugé également le Tribunal fédéral dans un arrêt du 18 février 1946, en la cause Huber ; il en a tiré la conséquence que même là où n'existe pas le vote dit obligatoire (Stimmzwang), le citoyen ne peut renoncer à son droit de vote.

Si l'exercice du droit de vote est une obligation civique, il est logique qu'au mépris de cette obligation soit attachée une sanction, à défaut de quoi le devoir de voter serait une *lex imperfecta*. A vrai dire, c'est là une question d'opportunité politique, qu'il appartient à chaque législateur de trancher. Celui-ci peut se contenter de proclamer l'obligation de vote, sans prévoir de moyens de coercition, de crainte que l'usage de ceux-ci n'ait pour effet d'affaiblir la valeur morale du droit de vote. Car on peut aussi soutenir

que seule la libre participation au scrutin de citoyens convaincus représente une force pour la vie publique (cf. SPIRA, *Die Wahlpflicht*, p. 132 et 135). C'est ainsi que, lors de la discussion devant les Chambres fédérales de la loi sur la proportionnelle, on renonça finalement à introduire le vote obligatoire (cf. *Bulletin sténographique* 1919, Conseil des Etats, p. 71 : intervention de M. Ador, président du Conseil fédéral ; *Bulletin sténographique* 1918, Conseil national : interventions Schneeberger p. 550 et Micheli p. 553). Mais il n'en reste pas moins que, malgré les inconvénients qu'il peut présenter, le vote obligatoire n'est pas contraire à la nature du droit de vote et que, la Confédération n'ayant pas légiféré à cet égard, les cantons peuvent le prescrire en matière fédérale. C'est ce qui était résulté en définitive des débats sur la proportionnelle au Conseil des Etats (cf. *Bulletin sténographique* 1919, p. 71 à 73) et c'est ce qu'avait déjà admis le Conseil fédéral dans un arrêté du 3 novembre 1908 en la cause Fischli (BURCKHARDT, *Le Droit fédéral suisse*, t. II n° 390). Toute la doctrine suisse partage cette opinion (cf. BURCKHARDT, *Commentaire*, p. 365 n. 1 ; FLEINER, *op. cit.*, p. 305 ; RUCK, *Schweizerisches Staatsrecht*, p. 51 ; SCHOLLENBERGER, *Der Stimmzwang in der Schweiz*, *Rev. pén. s.* vol. 10, p. 87/88 ; BLOCHER, *Die Entwicklung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts in der neuen Eidgenossenschaft*, *Revue de droit suisse*, vol. 47 p. 454 ; DUTTWEILER, *Das Stimmrecht in der Schweiz*, p. 66 ; HUBER, *Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte*, *Revue de droit suisse*, 1936 p. 131 a ; TOBLER, *Der Stimmzwang in den schweizerischen Kantonen*, p. 92 et sv.).

5. — Le recourant prétend que l'institution du vote obligatoire viole l'art. 43 CF qui garantirait la liberté de participer aux élections et votations. Mais tel n'est pas le sens de cette disposition. D'abord elle concerne la situation des citoyens suisses établis dans un autre canton que leur canton d'origine et ne pourrait être invoquée par le recourant que s'il n'était pas ressortissant vaudois, ce qui ne

résulte pas du dossier. Ensuite la disposition vise simplement à garantir au citoyen suisse établi le droit de participer aux élections et aux votations en matière fédérale dans le canton où il est établi. Elle ne se prononce nullement sur l'obligation où il serait, sous peine de sanctions, de prendre part effectivement au scrutin.

6. — Le recourant se plaint d'une inégalité de traitement dont seraient victimes les citoyens vaudois par rapport aux citoyens suisses domiciliés dans d'autres cantons qui n'ont pas introduit le vote obligatoire. Mais l'art. 4 CF ne garantit l'égalité de traitement des citoyens que de la part de la même autorité, ou des autorités d'un même canton ; il ne donne pas au citoyen le droit d'être traité dans un canton de la même manière que dans un autre (cf. RO 38 I 77, 69 I 185 consid. 5).

Le recours fait grief au canton de Vaud de n'avoir institué le vote obligatoire qu'en matière fédérale. Mais, de ce fait, le recourant n'est pas lésé dans ses droits (art. 88 OJ). Il ne saurait en effet se plaindre que l'obligation contre laquelle il s'élève ne soit pas plus étendue qu'elle ne l'est. Le Tribunal fédéral n'a donc pas à se prononcer sur le mérite de cette critique. Le recourant relève également que le système adopté tend à assurer au canton de Vaud une certaine prépondérance dans la Confédération. Mais, comme électeur vaudois, Audéoud n'est pas recevable non plus à attaquer un prétendu privilège de lieu en faveur du canton où il exerce ses droits politiques.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral :

rejette le recours.