

Évolution et situation actuelle du contrôle des habitants et du système d'annonce en Suisse – changements profonds en raison de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres*

Arnold Marti, Schaffhouse

I. Introduction

Il existe dans notre pays un contrôle des habitants étatique à proprement parler, exercé en règle générale par les communes, depuis le 19^e siècle. Celui-ci faisait à l'époque partie intégrante du *droit d'établissement cantonal*, et il servait notamment aussi à des fins policières générales (contrôle de la population résidante et en particulier des personnes étrangères au lieu).¹ Depuis cette époque, les compétences des cantons dans le domaine du droit d'établissement ont été fortement réduites suite à l'extension successive de la liberté d'établissement aux citoyennes et citoyens suisses et au transfert à la *Confédération* de la compétence de réglementer le séjour et l'établissement des étrangères et étrangers. À l'heure actuelle, elle ne se limite essentiellement plus qu'à la compétence de réglementer des questions de contrôle des habitants et de système d'annonce ainsi que des questions correspondantes de tenue des registres et de gestion des documents par la police dans le cadre du droit fédéral.² Depuis le tournant du siècle, la Confédération a par ailleurs exercé, sur la base de sa nouvelle compétence en matière de statistiques, une influence marquante, par le biais

* La présente contribution se base sur un avis de droit portant sur le même sujet que l'auteur a rédigé à l'attention de l'Association suisse des services des habitants (ASSH).

¹ Cf. au sujet de l'histoire du contrôle des habitants en Suisse Rüegg, pp. 11 ss. ; au sujet de la situation du droit d'établissement cantonal et des questions de contrôle des habitants à la fin du 19^e siècle, voir Schollenberger, pp. 37 ss., notamment pp. 52 s. Pour le contrôle des personnes étrangères au lieu (et donc pas uniquement des étrangers), on utilisait aussi à l'époque le terme de *police des étrangers* ; cf. à ce sujet à nouveau Schollenberger, p. 45, ainsi qu'Aubert, *vol. II*, ch. marg. 1964.

² Cf. au sujet de l'évolution de la question du contrôle des habitants en relation avec l'extension successive de la liberté d'établissement en faveur des citoyennes et citoyens suisses à nouveau Rüegg, pp. 15 ss., et au sujet de l'évolution du contrôle des étrangers en parallèle à l'extension du droit des étrangers, *ibid.*, pp. 24 ss.

de l'entrée en vigueur de la *loi sur l'harmonisation des registres*, sur les questions de contrôle des habitants et de système d'annonce également ; cette influence s'est traduite par une uniformisation des définitions et de certains principes en matière d'annonce et par la création de nouvelles bases pour les documents et les registres relatifs au contrôle des habitants (introduction du système électronique d'enregistrement de l'état civil « Infostar »). La tâche principale des *services des habitants* ou *services de la population*, ainsi que sont majoritairement nommées aujourd'hui les autorités compétentes pour le contrôle des habitants, reste la tenue correcte du registre des habitants. Cette tâche a encore gagné en importance à partir de 2006 avec l'introduction de la loi sur l'harmonisation des registres (utilisation des données des registres des habitants en vue du recensement de la population et de la statistique fédérale). Les registres des habitants servent par ailleurs – comme c'était déjà le cas avant l'introduction de la loi sur l'harmonisation des registres – de base de données pour toute une série d'utilisations de la part des services publics, de l'économie et des particuliers, et ce même si en la matière, il est aujourd'hui accordé plus d'attention qu'autrefois à la protection des données.³ Cela revêt donc une importance de taille, étant donné que l'utilisation des données harmonisées des registres à diverses fins administratives est également facilitée de manière significative, y compris en dehors du domaine des statistiques dans le cadre de la cyberadministration.⁴ Les données collectées par les services des habitants peuvent donc également continuer à être utilisées à des fins policières (de prévention des menaces, de poursuite pénale et d'exécution des jugements pénaux), même s'il faudrait pour cela qu'une base légale explicite soit créée à cet effet dans les lois sur la police.⁵

³ Cf. à ce sujet également Rudin, p. 1117 s., qui indique de manière pertinente que la communication de données par le contrôle des habitants afin de simplifier l'application du droit devrait être réglementée par des règles spécifiques en matière de traitement des données par les contrôles des habitants et non dans la loi générale sur la protection des données ; à titre d'exemple positif, voir les § 16 ss. MERG/ZH (cf. au sujet de cette loi ci-après, note 41). Cf. également ci-après, note 27.

⁴ Cf. à ce sujet également le message concernant la LHR, p. 457 s., et sur la mise sur pied prévue d'un service national des adresses (SNA) avec des données de registres selon la LHR, également ci-après, note 83.

⁵ Cf. pour le canton de Zurich le § 21 al. 5 de la loi sur la police (LPol) du 23 avril 2007 ; sur ce sujet, v. Cornel. Borbély, *Komm. PolG/ZH*, § 21, ch. marg. 1 et 14.

II. L'évolution de la délimitation constitutionnelle des compétences dans le domaine du droit d'établissement

1. Introduction d'une liberté d'établissement illimitée pour les citoyennes et citoyens suisses

En Suisse, la réglementation du *séjour et de l'établissement* a longtemps relevé, en ce qui concerne les citoyennes et citoyens suisses, de manière générale du *domaine de compétence des cantons*. Dès la création de l'État fédéral en 1848, la Confédération a toutefois introduit en plusieurs sous-étapes successives la liberté d'établissement des citoyennes et citoyens sur l'ensemble du territoire suisse, et les restrictions à cette liberté ont été progressivement supprimées.⁶ Le 1^{er} janvier 1979 est entré en vigueur le nouvel art. 45 aCst. adopté à l'occasion de la votation populaire du 7 décembre 1975. Cette disposition garantissait une liberté d'établissement illimitée au niveau constitutionnel en même temps qu'était introduit par le biais d'une révision de l'art. 48 aCst. le principe de l'assistance au lieu de domicile (et non plus, comme jusque-là, au lieu d'origine).⁷ Les dispositions correspondantes se trouvent actuellement à l'art. 24 Cst. (liberté d'établissement) et à l'art. 115 Cst. (principe de l'assistance au lieu de domicile).

Depuis l'introduction de la *liberté d'établissement en principe illimitée* en 1979, il ne peut plus être exigé des citoyennes et citoyens suisses qui veulent se domicilier dans une autre commune de se soumettre à une procédure d'autorisation particulière. Les cantons et les communes doivent au contraire prendre acte de l'annonce qui leur est faite (examen purement formel ou à l'aide de pièces de légitimation) et l'inscrire dans

⁶ Dans un premier temps, après la fondation de l'État fédéral, seuls les Suissesses et les Suisses qui possédaient la nationalité depuis au moins cinq ans, qui jouissaient d'une bonne réputation, qui n'étaient pas assistés et qui appartenaient à une confession chrétienne ont bénéficié de la liberté d'établissement. Cf. sur cette question et au sujet de l'évolution depuis cette époque Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, ch. marg. 573 ss., Patricia Egli in: *SG-Komm. BV*, art. 24, ch. marg. 1 ss. et Beat Rudin in: *BS-Komm. BV*, art. 24, ch. marg. 1 ss.

⁷ Cf. à ce sujet Detlev Ch. Dicke in: *Komm. aBV*, art. 45, ch. marg. 1 ss. et Blaise Knapp in: *Komm. aBV*, art. 48, ch. marg. 1 ss.

le registre prévu à cet effet. Dans la mesure où l'on parle encore d'autorisation d'établissement, il ne peut donc s'agir que d'une pure confirmation que les conditions formelles d'établissement (présentation des documents requis) sont remplies.⁸ Depuis l'introduction de la liberté d'établissement en principe illimitée, les cantons n'ont donc plus pu réglementer dans leur droit d'établissement que les conditions de séjours qui doivent être annoncées et la façon dont cette obligation d'annoncer doit être remplie.⁹

L'ancienne Constitution fédérale de 1874 (aCst.) en vigueur jusqu'à fin 1999 prévoyait en effet également pour les citoyennes et citoyens suisses expressément deux formes d'établissement, l'*établissement au sens étroit* (séjour dans un lieu avec l'intention d'y rester durablement) et le *simple séjour* (séjour uniquement temporaire dans un lieu donné, mais d'une certaine durée ; pas un simple passage).¹⁰ Il était également prévu qu'une loi fédérale définisse la différence entre établissement et séjour et que par la même occasion, des prescriptions plus précises soient adoptées en matière de droits politiques et civils des titulaires suisses d'autorisations de séjour.¹¹ Une telle loi n'a toutefois jamais été édictée parce qu'elle n'a jamais été jugée nécessaire dans la pratique étant donné que la doctrine et la jurisprudence avaient élaboré la différence entre le séjour et l'établissement de manière suffisamment précise pour les besoins de l'application du droit. Suite à la suppression des dispositions qui, à l'art. 45 aCst., limitaient la liberté d'établissement, il n'était par ailleurs plus nécessaire de réglementer de manière différente les conditions et les effets de ces situations.¹² On a donc été renoncé à reprendre le mandat de légiférer non rempli de l'art. 47 aCst. dans

⁸ Le dépôt de l'acte d'origine ou d'une autre pièce de légitimation qui était prévu jusque-là n'était qu'une simple conséquence et non une condition de l'établissement (sur le remplacement qui est prévu de l'acte d'origine par l'accès aux données du registre de l'état civil, cf. ci-dessus, note 38). Seul un simple émoulement de chancellerie peut être demandé pour le certificat d'établissement. Cf. à ce sujet Patricia Egli, *SG.Komm. BV*, art. 24 ch. marg. 6 et Beat Rudin in: *BS-Komm. BV*, art. 24, ch. marg. 21. Sur la procédure d'autorisation d'établissement avant l'introduction de la liberté illimitée d'établissement, voir Fleiner/Giacometti, pp. 252 ss.

⁹ Dans ce sens, voir Spühler, p. 338.

¹⁰ Cf. à ce sujet également Aubert, *vol. II*, ch. marg. 1964 ss., et supplément, ch. marg. 1964-1966 (en précisant que certains cantons, comme p. ex. Neuchâtel, ont renoncé à cette distinction dans leur droit).

¹¹ Art. 47 aCst. ; cf. à ce sujet également Aubert, *vol. II*, ch. marg. 1965 (avec des renvois aux projets législatifs correspondants qui avaient échoué au 19^e siècle).

¹² Voir par exemple Detlev Ch. Dicke in: *Komm. aBV*, art. 47, ch. marg. 1 ss., notamment ch. marg. 8. Le domicile politique est actuellement réglementé à l'art. 3 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP ; RS 161.1).

la nouvelle Constitution fédérale en vigueur.¹³ Pour les citoyennes et citoyens suisses, l'ancienne distinction entre établissement et séjour n'est donc plus utilisée dans la Constitution actuelle, mais elle subsiste dans la pratique du registre des habitants.

2. Transfert à la Confédération de la compétence de réglementer le séjour et l'établissement des étrangères et étrangers

Après la création de l'État fédéral, les cantons ont dans un premier temps été longtemps seuls compétents pour réglementer l'entrée, le séjour et l'établissement des étrangères et étrangers. La Confédération avait toutefois la compétence de réglementer l'expulsion pour des motifs politiques et de conclure des conventions d'établissement avec l'étranger, ce qui permettait également de prendre certaines mesures en matière de police des étrangers.¹⁴ Ce n'est toutefois que pendant la Première Guerre mondiale que sur la base de ses pouvoirs extraordinaires, le Conseil fédéral a adopté le 21 novembre 1917 une *ordonnance concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers* de portée générale (introduction d'un visa fédéral pour l'entrée des étrangers). Une *base constitutionnelle* permettant d'adopter une réglementation fédérale correspondante a été créée dans la foulée par *l'introduction de l'art. 69^{ter} aCst.* en 1925, qui confère à la Confédération la compétence de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers (actuel art. 121 Cst.).

La Confédération a fait usage de cette nouvelle compétence en adoptant la *loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers* (LSEE), qui a été remplacée il y a un peu plus de dix ans par la *loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers* (LEtr). Suite à l'introduction de dispositions supplémentaires en matière d'intégration, cette loi s'appelle depuis le 1^{er} janvier 2019 *loi fédérale sur les étrangers*

¹³ Cf. à ce sujet également le message relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1.

¹⁴ Cf. à ce sujet Schollenberger, p. 40, et Aubert, *vol. I*, ch. marg. 1018.

et l'intégration (LEI ; RS 142.20).¹⁵ La compétence constitutionnelle qui vient d'être évoquée (art. 69^{ter} aCst., respectivement art. 121 Cst./1999) sert également de base, dans le domaine de l'asile, à une loi adoptée pour la première fois à la fin des années 1970, la *loi du 5 octobre 1979 sur l'asile*, laquelle a fait l'objet d'une révision totale en 1998 (loi du 26 juin 1998 sur l'asile ; LAsi ; RS 142.31).¹⁶ L'*ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative* (OASA ; RS 142.201) sert d'ordonnance d'exécution à ces deux lois (loi sur les étrangers et loi sur l'asile) ; elle s'est substituée à l'ancien règlement d'exécution de la LSEE du 1^{er} mars 1949 et à d'autres ordonnances particulières.

Pour les étrangères et les étrangers, il existe donc, même si ceux-ci peuvent se prévaloir le cas échéant de conventions d'établissement instituant une liberté d'établissement partielle ou aujourd'hui de la libre circulation des personnes dans le cadre des traités bilatéraux avec l'UE, des *procédures d'autorisation particulières en matière de séjour et d'établissement* dont la mise en œuvre relève d'*autorités cantonales et fédérales particulières qui se fondent sur le droit des étrangers et le droit d'asile*.¹⁷ Cela ne dispense pas ces personnes de devoir déclarer leur arrivée à la police des habitants et de se soumettre au contrôle prévu par le droit cantonal sur le contrôle des habitants et le droit d'aviser les autorités. Il s'agit plutôt d'y procéder en parallèle ainsi que cela est expressément prescrit dans la loi sur les étrangers.¹⁸ Les délais d'annonce correspondants sont aujourd'hui coordonnés.¹⁹

¹⁵ RO 2007, pp. 5437 ss., RO 2017, pp. 6521 ss. Cf. à ce sujet Giorgio Malinverni, in: *Komm. aBV*, art. 69^{ter}, ch. marg. 1 ss., Daniela Thurnherr, in: *SG-Komm. BV*, art. 1 ss., 24 ss., et Beat Rudin, *BS-Komm. BV*, art. 121, ch. marg. 1 ss.

¹⁶ Cf. à ce sujet Giorgio Malinverni, in: *Komm. aBV*, art. 69^{ter}, ch. marg. 126 ss., Daniela Thurnherr, in: *SG-Komm. BV*, art. 121, ch. marg. 29 ss., et Beat Rudin, *BS-Komm. BV*, art. 121, ch. marg. 24 ss.

¹⁷ Cf. au sujet des types d'autorisation et des procédures de déclaration et d'autorisation prévues dans le droit des étrangers les art. 10 ss. LEI et 5 ss. OASA ; pour les ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE, voir les art. 4 ss. de l'ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP ; RS 142.203).

¹⁸ Cf. à ce sujet l'art. 12 LEI ainsi que les art. 15 ss. OASA (*délais d'annonce de 14 jours*).

¹⁹ Cf. l'art. 11 lit. a LHR, qui impose aux cantons d'introduire un délai d'annonce de 14 jours pour la tenue du registre des habitants.

3. Compétence législative résiduelle des cantons en matière de droit d'établissement (organisation du contrôle des habitants et du système d'annonce)

Il découle de ce qui vient d'être exposé et de l'évolution qui a été retracée du droit fédéral en matière de droit d'établissement et de droit des étrangers que les *cantons* ne disposent plus que de *compétences très limitées* dans le domaine du droit d'établissement et de ce qui subsiste de leur souveraineté en matière d'établissement, et que celles-ci se limitent pour l'essentiel aux questions de contrôle des habitants et de système d'annonce, respectivement au droit correspondant qui régit la gestion des documents par la police et la tenue des registres.

La *Confédération* n'a longtemps pas *expressément* prescrit l'existence d'un *contrôle des habitants et d'un système d'annonce*, raison pour laquelle on a autrefois défendu à l'occasion l'idée selon laquelle les cantons pourraient également, à l'instar de certains pays anglo-saxons, renoncer à de tels instruments.²⁰ Dans certains domaines, la *Confédération* prévoyait toutefois déjà depuis longtemps un système d'enregistrement cantonal, respectivement communal, couvrant au moins une partie des habitants, à savoir le *registre des électeurs* pour les élections et les votations fédérales.²¹ Comme exposé plus haut, la *Confédération* a ensuite imposé dans le *droit des étrangers* que les personnes en cause s'annoncent auprès des autorités compétentes du lieu de domicile, qui se trouvent être en général le contrôle des habitants.²² Dans les faits, il existe en effet depuis longtemps dans tous les cantons un contrôle des habitants et un système d'annonce général à vocation principalement policière.²³ Les cantons sont en principe libres de les organiser à leur guise, soit en confiant le contrôle des habitants à une autorité communale (ce qui constitue la règle), soit en le réservant à une autorité cantonale (comme dans le canton de Bâle-Ville pour la ville de Bâle, mais pas pour les autres communes). Par le passé, ils étaient également libres de régler eux-mêmes

²⁰ Cf. Etienne Grisel, *Komm. aBV*, art. 43, ch. marg. 51, et Detlev Ch. Dicke, *Komm. aBV*, art. 47, ch. marg. 3.

²¹ Cf. à ce sujet Fleiner/Giacometti, p. 440 s., et aujourd'hui l'art. 4 LDP.

²² Cf. sur cette question et au sujet des documents à fournir les art. 12 ss. LEI ainsi que les art. 8 et 15 ss. OASA.

²³ Cf. à ce sujet les indications fournies ci-dessus à la note 1.

les indications à fournir en matière d'annonce ou d'enregistrement, les différentes catégories correspondantes (séjour, établissement, domicile, etc.) et la manière de s'enregistrer ainsi que de fixer les délais d'annonce, les obligations d'annoncer et les sanctions en cas de violation des prescriptions en la matière. Cette liberté a depuis lors été limitée de manière substantielle par les prescriptions de la LHR.²⁴

Il convient ensuite de relever que le contrôle des habitants et le système d'annonce ne remplissent depuis longtemps pas que des fonctions générales de police (contrôle des habitants, respectivement des étrangers résidants) ; les données récoltées par le contrôle des habitants ont en effet également de l'importance en matière d'*application du droit dans les domaines les plus divers*, et elles sont utilisées par les autorités compétentes parce que le domicile d'une personne détermine souvent quelle est l'autorité compétente et quel est le droit matériel applicable. À cet égard, il convient toutefois de rappeler que malgré des formulations similaires qui se basent en général sur la notion de domicile au sens du droit civil (art. 23 CCS), dans certains domaines du droit, notamment en matière d'aide sociale et de droit fiscal, la *notion déterminante de domicile* est parfois nettement différente en raison de l'interprétation qui en est faite par la doctrine et la jurisprudence.²⁵ Cela s'explique par le fait qu'il s'agit de notions juridiques, respectivement de certains liens juridiques avec un lieu, alors que le domicile au sens « policier » de la législation en matière de contrôle des habitants et d'annonce (séjour ou établissement) se base essentiellement sur la situation effective et réelle.²⁶ Même s'il n'est pas possible d'appliquer directement la qualification des organes de contrôle des habitants (séjour ou établissement) aux différents domaines du droit et domiciles spéciaux en cause, les appréciations et les constatations de ces organes

²⁴ Cf. à ce sujet le chiffre III/1 ci-après. Les sanctions en cas de violation des obligations en matière d'annonce et de fourniture de renseignements continuent toutefois à être réglementées au niveau cantonal ; cf. p. ex. le § 31 MERG/ZH.

²⁵ Cf. sur cette question et au sujet du rapport parfois peu clair entre ces dispositions les arguments développés récemment dans l'ATF 137 II 122 consid. 3.5 ainsi que dans Häfelin/Müller/Uhlmann, ch. marg. 314 ss., Beat Rudin, *BS-Komm. BV*, art. 24, ch. marg. 20 et Hausheer/Aebi-Müller, ch. marg. 09.15 ss. Sur cette question, voir également Spühler, pp. 339 ss.

²⁶ Voir en particulier Spühler, p. 339, et Aubert, *vol. II*, ch. marg. 1966. Voir cela dit également Hausheer/Aebi-Müller, ch. marg. 09.14 et 09.16, qui, pour les différentes définitions du domicile en droit public, parlent d'une « fonctionnalisation » du domicile, respectivement de la notion de domicile.

sont en pratique importantes dans la mesure où en tant que données collectées par les autorités au sujet d'une certaine situation de fait, les différentes lois spéciales leur confèrent une importance particulière.²⁷

III. Nouvelles évolutions au niveau fédéral

1. Introduction de la loi sur l'harmonisation des registres

La Constitution fédérale de 1999, en son art. 65 Cst., accorde à la Confédération la compétence exclusive de collecter les données statistiques nécessaires au sujet de l'état et de l'évolution de la population, de l'économie, de la société, du territoire et de l'environnement ainsi que, désormais, de la formation et de la recherche (al. 1) ainsi que de légiférer à cet effet sur l'harmonisation et la tenue des registres officiels afin de rationaliser la collecte (al. 2).²⁸ La Confédération a exercé cette compétence en adoptant la *loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes* (loi sur l'harmonisation des registres ; LHR ; RS 431.02) et l'*ordonnance du 21 novembre 2007 sur l'harmonisation des registres y relative* (OHR ; RS 431.021) ; ces dispositions sont entrées intégralement en vigueur le 1^{er} janvier 2008.²⁹ Cette loi vise à simplifier la collecte de données à des fins statistiques par l'harmonisation des registres officiels de personnes et l'échange

²⁷ Cf. au sujet de l'échange de données avec d'autres offices également ci-après, note 82 f. En pratique, les registres des habitants constituent une base de données centralisée pour les activités administratives à tous les niveaux de l'État fédéral ; cf. par exemple à ce sujet la description actuelle à laquelle se livre l'autorité de protection des données de la ville de Zurich dans son rapport d'activité 2014, aux pp. 9 ss. Depuis peu, le contrôle des habitants sert également d'organe d'information pour appliquer la loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702).

²⁸ Cf. à ce sujet ainsi que quant aux raisons qui ont présidé à la création de cette nouvelle compétence législative de base de la Confédération Biaggini, art. 65, ch. marg. 1 ss., et notamment les ch. marg. 7 ss., Markus Schott in: *SG-Komm. BV*, art. 65, ch. marg. 1 ss., 18 ss., et Peter Hänni, *BS-Komm. BV*, art. 65, ch. marg. 2 s. et ch. marg. 9. Les registres des habitants ne sont pas expressément mentionnés à l'art. 65 Cst., mais lors de la création de cette disposition, il était clair que ceux-ci seraient appelés à jouer un rôle clé en matière d'harmonisation des registres ; cf. le message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996, FF 1997 I 1, pp. 281 s.

²⁹ RO 2006, pp. 4165 ss. et RO 2007, pp. 6719 ss. Cf. également le message du Conseil fédéral du 23 novembre 2005 concernant l'harmonisation de registres officiels de personnes (FF 2006, pp. 439 ss.).

prévu par la loi de données personnelles entre les registres (art. 1, al. 1). La loi s'applique tant aux registres de personnes de la Confédération, et notamment au registre informatisé de l'état civil (« Infostar ») et aux registres dans le domaine des migrations et des assurances sociales que, de manière expresse, aux registres des habitants et aux registres servant aux votations populaires et aux élections qui sont gérés par les cantons et les communes (art. 2).³⁰ L'art. 3 fournit une série de définitions (notamment celle du registre des habitants, de la commune d'établissement et de la commune de séjour ainsi que celle du ménage). Les registres doivent contenir des données actuelles, exactes et complètes par rapport à l'ensemble des personnes visées (art. 5). Les art. 6 ss. réglementent le contenu minimal des registres des habitants, à savoir les 20 identificateurs et caractères relatifs aux personnes saisies. En font notamment partie, outre les données personnelles habituelles, également le numéro d'assurance sociale, l'identificateur de bâtiment et l'identificateur de logement selon le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL), l'appartenance à une communauté religieuse reconnue et les indications relatives au droit de vote et d'éligibilité.

Selon la nouvelle loi, les cantons doivent désigner un service compétent chargé de coordonner et d'appliquer les mesures d'harmonisation, de procéder aux contrôles de qualité s'y rapportant (art. 9) et de veiller à ce qu'en cas de déménagement d'habitantes et d'habitants, les données soient échangées, la Confédération mettant à disposition la plateforme informatique et de communication « sedex » pour procéder auxdits échanges de données (art. 10).³¹ Les art. 11 et 12 contiennent des dispositions de principe au sujet de l'obligation de s'annoncer des habitantes et de l'obligation de

³⁰ Les registres d'impôts ne font par contre pas partie de la liste ; cf. à leur sujet, notamment quant à leur accessibilité et à la fourniture de renseignements qui font l'objet de réglementations qui diffèrent d'un canton à l'autre la publication de la Conférence suisse des impôts CSI intitulée Publicité des registres d'impôt, Berne, février 2014. Au sujet des prescriptions de droit fédéral concernant la collaboration en matière d'impôts et le traitement des données, voir les art. 111 ss. de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11).

³¹ Par le biais de la plateforme « sedex » (secure data exchange), l'OFS fournit depuis 2008 aux autorités et aux administrations publiques un échange de données sécurisé qui est notamment utilisé pour livrer à l'OFS les statistiques trimestrielles.

renseigner des tiers qui doivent être mises en œuvre par les cantons et qui peuvent le cas échéant être encore complétées.³² Les art. 14 à 17 réglementent la mise à disposition des données en faveur de l'Office fédéral de la statistique (OFS) ainsi que l'utilisation et la communication de ces données par cet office. Les *dispositions de détail* au sujet de ces règles se trouvent dans l'OHR. Sur la base de l'art. 4, al. 4 LHR, l'OFS a ensuite édité un *Catalogue officiel des caractères*, qui a été depuis lors actualisé ; ce document définit en matière de règles d'interprétation et d'application obligatoires quels sont les identificateurs, caractères et modalités de ces caractères qui sont nécessaires et il fixe la nomenclature et la liste de codes.³³

2. La mise sur pied d'« Infostar » et la suppression de l'acte d'origine

L'*acte d'origine*, qui devait être déposé au lieu d'établissement, a longtemps servi pour les Suissesses et les Suisses de pièce de légitimation essentielle en matière de droit de cité et de document d'identité ; en cas de deuxième domicile, il appartenait à la commune d'établissement d'émettre un certificat d'origine.³⁴ Afin d'assurer une meilleure application de la liberté générale d'établissement, le Conseil fédéral a édicté par le biais de l'ordonnance du 22 décembre 1980 sur l'acte d'origine les prescriptions fédérales uniformes qui manquaient jusque-là en matière d'acte d'origine ; l'art. 4 de cette ordonnance prévoyait que l'acte d'origine serait désormais délivré sur la base du registre des familles.³⁵ Lors de la révision totale de l'ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil, qui a permis la mise en place du système d'enregistrement électronique « Infostar », cette ordonnance a été abrogée et l'acte d'origine a été désormais défini

³² C'est ainsi p. ex. que le canton de Zurich prévoit, outre l'obligation de renseigner, également une obligation d'annoncer à la charge de tiers, notamment des bailleurs, des gérances immobilières et des logeurs ; cf. § 8 MERG/ZH.

³³ Cf. OFS, Registres cantonaux et communaux des habitants, catalogue officiel des caractères, Neuchâtel 2007 et OFS, Catalogue officiel des caractères, Neuchâtel 2014. De par sa nature juridique, il devrait s'agir de ce qu'on appelle une ordonnance administrative ; cf. à ce sujet le message concernant la LHR, p. 500, et Häfelin/Müller/Uhlmann, ch. marg. 69 ss., notamment 81 ss. Des catalogues de caractères similaires sont d'ailleurs également prévus dans la législation de l'UE en matière de statistique ; cf. ci-après, note 79.

³⁴ Cf. à ce sujet Spühler, p. 342, et Fleiner/Giacometti, p. 225 s., p. 255 s., p. 262.

³⁵ RO 1981, pp. 34 ss. ; cf. également à ce sujet Arnaldo Alberti, *Projet d'ordonnance fédérale sur l'acte d'origine*, REC 1979, p. 15 s.

comme un *document d'état civil* dont l'établissement et la qualité du contenu sont soumis aux mêmes exigences que les autres documents d'état civil.³⁶ Il n'a cependant dans un premier temps pas été possible d'imprimer les actes d'origine provenant du système d'enregistrement « Infostar » en raison du risque d'abus (établissement de plusieurs exemplaires).

Par la révision au sein du CC, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, du *droit applicable à l'état civil et au registre foncier* du 15 décembre 2017, il a été créé une base permettant de *développer la numérisation* des registres en cause.³⁷ Dans le cadre de la gestion des registres des habitants, les cantons et les communes ont désormais accès aux données du registre des habitants afin de vérifier l'identité d'une personne, ce qui rend l'acte d'origine superflu.³⁸ Certains cantons (p. ex. Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Vaud, Genève et le Tessin) ont par conséquent déjà supprimé l'exigence de présenter un acte d'origine ou un certificat d'origine pour s'établir ou séjourner dans le canton.³⁹ Il s'agit là d'une nouvelle harmonisation et simplification du contrôle des habitants et du système d'annonce en Suisse au niveau des documents requis. En cas d'annonce d'arrivée, de déménagement ou de départ, il est plus facile de procéder à l'identification de la personne, et cela permet, par le biais d'un contrôle de plausibilité en arrière-plan de l'accès en ligne, d'exclure tout risque d'abus.

IV. La mise en œuvre dans les cantons

Les *réglementations cantonales* au sujet du contrôle des habitants et du système d'annonce ont longtemps été très diverses et souvent également lacunaires. Elles se

³⁶ RO 2004, pp. 2915 ss. ; cf. également à ce sujet la base que représente l'art. 43a, al. 3 CC (version du 5 octobre 2001).

³⁷ RO 2018, pp. 4017 ss. ; cf. également à ce sujet le message du Conseil fédéral du 16 avril 2014 (FF 2014, pp. 3395 ss.).

³⁸ Cf. à ce sujet l'art. 43a, al. 4, chiffre 6 CC (teneur du 15 décembre 2017).

³⁹ Cf. à ce sujet et au sujet de la perte d'émoluments que cela représente pour les communes Erich Aschwanden, *Teure Gebühren für einen alten Zopf*, NZZ du 29 mars 2017.

trouvaient parfois dans les *lois sur les communes* ou dans des *lois particulières au sujet du séjour et de l'établissement*, et des *prescriptions communales* jouaient également souvent un rôle important ; enfin, certaines questions importantes n'étaient souvent réglementées qu'au niveau communal (p. ex. dans des règlements communaux de police), quand elles n'étaient pas tout simplement abandonnées à la pratique. Dans les cantons, il n'y avait également le plus souvent pas de surveillance spécifique, mais uniquement une surveillance générale des communes. Les modèles de prescriptions de l'Association suisse des services des habitants (ASSH), respectivement de l'organisation à laquelle l'ASSH a succédé (ASCH), jouaient par ailleurs un rôle important.⁴⁰

Suite à l'harmonisation des registres à laquelle la Confédération a procédé, les prescriptions correspondantes ont été révisées ces dernières années dans tous les cantons et elles ont désormais été réglées au niveau cantonal, ce qui a donné l'occasion de se conformer désormais aux exigences actuelles en matière de légalité et de protection des données également dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement des contrôles des habitants. Dans ce cadre, des *lois spéciales* parfois également *nouvelles* ont été créées (lois exhaustives en matière d'annonce des personnes⁴¹ ou législation d'introduction à la LHR⁴²). Dans d'autres cantons le législateur a révisé les *lois sur les communes*⁴³ ou des *lois sur l'établissement et le séjour*. Il découle de ces bases légales, ne serait-ce qu'en raison de leur grande diversité, que malgré l'uniformisation des termes utilisés et des dispositions de principe

⁴⁰ Cf. à ce sujet Spühler, p. 337 s., et Rüegg, pp. 20 ss., avec notamment un renvoi au modèle d'ordonnance de l'« Association suisse des chefs des contrôles des habitants communaux » (ASCH) de 1958 ; au sujet de l'ancienne législation zurichoise, voir également Thalmann, *Vorbemerkungen zu §§ 32-39 und §§ 32 ff.*

⁴¹ Cf. par exemple à *Zurich* : Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG/ZH) et Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister du 14 février 2018 (MERV/ZH) ; dans le canton d'Argovie : Gesetz über die Einwohner- und Objektregister sowie das Meldewesen du 18 novembre 2008 (RMG/AG) ; dans le canton de Thurgovie : Gesetz über das Einwohnerregister sowie kantonale Register du 25 février 2009 (ErG/TG).

⁴² Cf. dans le canton de *Berne* : loi sur l'harmonisation des registres officiels du 28 novembre 2006 (RegG/BE) ; dans le canton de *Vaud* : loi d'application de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes du 2 février 2010.

⁴³ Voir par exemple dans le canton de *Schaffhouse* et dans un premier temps également dans le canton de *Zurich* ; cf. au sujet de l'introduction de la LHR dans le canton de *Zurich* Thalmann/Bieri/Glättli, rem. prél., §§ 32 à 39g.

de droit fédéral au sujet de l'obligation de renseigner et de s'annoncer, il subsiste une grande diversité et d'importantes différences au niveau de l'organisation et de la mise en œuvre du contrôle des habitants. On relèvera cela dit que dans tous les cantons, l'harmonisation des registres des habitants a été réalisée de manière générale dans le respect des délais (parfois sur la base de prescriptions provisoires adoptées par le biais d'une ordonnance⁴⁴) et qu'après l'entrée en vigueur intégrale de la loi le 1^{er} janvier 2008 (avec les délais de transition particuliers de l'art. 19 LHR), un recensement de la population a pu être réalisé pour la première fois déjà en 2010 sur la base des données statistiques des service du contrôle des habitants conformément à l'objectif du législateur.⁴⁵

V. Uniformisation des notions d'« établissement » et de « séjour »

1. Remarque préliminaire

Par le biais de la loi sur l'harmonisation des registres (LHR), les notions comprises et mises en œuvre de manière différente dans les anciennes législations cantonales en matière d'établissement, de contrôle des habitants et d'annonce du « séjour » et de l'« établissement » d'habitants (et qui concernaient donc tant les citoyennes et les citoyens suisses que les étrangères et les étrangers)⁴⁶ ont désormais été définies comme des *notions uniformes relevant du droit fédéral*. L'uniformisation des définitions s'est certes faite, conformément à la base constitutionnelle de l'art. 65, al. 2 Cst., essentiellement afin de faciliter et d'améliorer la production des statistiques réglementées par le droit fédéral. Elle a toutefois également eu, par analogie, directement des effets – en plus des nouvelles exigences posées par le droit fédéral en

⁴⁴ Cf. par exemple pour le canton des *Grisons* les dispositions transitoires du Conseil d'État en matière d'exécution de la loi sur l'harmonisation des registres du 16 septembre 2008.

⁴⁵ Cf. à ce sujet également ci-dessous, note 78.

⁴⁶ Au sujet de la situation après l'introduction de la liberté d'établissement en principe illimitée, mais avant l'harmonisation des registres par la Confédération, voir Spühler, pp. 337 ss.

matière de garantie de la qualité des données collectées⁴⁷ – sur le contrôle des habitants et le système d’annonce toujours réglementé par les cantons, ne serait-ce que parce que ces données doivent désormais pouvoir être directement utilisées pour la tenue de la statistique fédérale. Dans un arrêt de principe de 2012 sur la question de la compétence des cantons et des communes de réglementer et d’interpréter de manière autonome les notions de « séjour » et d’« établissement », le *Tribunal fédéral* a estimé que des définitions uniformes et cohérentes à l’échelle du pays tout entier des notions d’établissement et de séjour étaient indispensables pour atteindre l’objectif d’harmonisation poursuivi par la LHR. Le droit fédéral ne laisse au *législateur cantonal aucune marge de manœuvre quant aux définitions des notions utilisées*. Il est certes concevable qu’au quotidien, l’objectif d’harmonisation des registres puisse être atteint en empruntant diverses voies technico-administratives. La marge de manœuvre cantonale et communale dans le domaine de la mise en œuvre de l’obligation de tenir des registres octroie le cas échéant, dans une modeste mesure, une certaine autonomie administrative (principalement en ce qui concerne les mesures de constatation qui doivent être appliquées). Celle-ci doit toutefois être clairement distinguée des *questions de nature purement juridique* concernant les notions qui viennent d’être évoquées, qui sont désormais harmonisées.⁴⁸ Cette formulation du Tribunal fédéral apparaît imprécise dans la mesure où ce sont les registres couverts par la LHR, respectivement leur gestion qui doivent être dans leur ensemble harmonisés, et que dès lors les différentes notions utilisées, et notamment les notions d’« établissement » et de « séjour », doivent donc être uniformisées pour poursuivre ce but.⁴⁹ Il y a par conséquent lieu d’admettre qu’en ce qui concerne le contrôle des habitants et le système d’annonce, les cantons et les communes, tant dans leur activité législative que dans leur pratique, doivent désormais se baser sur les notions uniformisées de « séjour » et

⁴⁷ Cf. au sujet de l’obligation de fournir des renseignements et de s’annoncer les art. 11 s. LHR, et au sujet de la garantie de la qualité, les art. 5 et 9 LHR.

⁴⁸ Cf. à ce sujet l’arrêt du Tribunal fédéral 2C_919/2011 du 9 février 2012 (Stadt X./Kanton ZH), et notamment le consid. 2.3, publié dans ZBl 113/2012, pp. 543 ss. ; voir également, dans le même sens, l’arrêt du Tribunal administratif du canton de Zurich VB.2016.00195 du 24 août 2016 consid. 2.1.

⁴⁹ Cf. le message LHR, p. 498, et les explications fournies ; pour une description de la compétence fédérale, voir également Biaggini, art. 65, ch. marg. 7.

d'« établissement » conformément à la LHR et qu'ils ne peuvent plus définir eux-mêmes ces notions.⁵⁰

Il est certes vrai que la LHR, en tant que telle, ne définit que les notions de « commune d'établissement » et de « commune de séjour » (art. 3, lit. B et c), mais la définition des formes de présence de l'« établissement » et du « séjour » en découlent aussi nécessairement.⁵¹ C'est d'ailleurs également ce qui est expressément déclaré dans le message concernant la LHR, où il est indiqué que les dispositions en question donnent de l'*établissement* et du *séjour* une *définition uniforme relevant du droit des registres* applicable pour toute la Suisse qui se base sur la définition du CC ainsi que sur la pratique des cantons et des communes et qui a été élaborée en collaboration avec l'ASSH.⁵² Pour chaque personne saisie, les indications en question (commune d'établissement et commune de séjour ; établissement et séjour) font en effet partie – ne serait-ce que dans l'intérêt de l'harmonisation des registres – du contenu minimal obligatoire des registres des habitants, et elles doivent par conséquent, eu égard à l'objectif de la loi, être identiques dans tout le pays.⁵³ Ces indications et caractères sont par ailleurs définis de manière encore plus précise, sur la base de l'art. 4, al. 4 LHR, dans le catalogue officiel des caractères de l'OFS. Ce catalogue a toutefois introduit, au lieu des termes consacrés par la loi d'« établissement » et de « séjour », les termes ou caractéristiques de « *domicile principal* » pour l'établissement et de « *domicile secondaire* » pour le séjour. La raison indiquée est que le droit des étrangers définit le séjour et l'établissement de manière différente selon les différentes catégories d'étrangers et que pour tenir un registre des habitants unique, il a fallu recourir à des *termes applicables indépendamment de la nationalité*.⁵⁴ Comme on le verra plus loin, ces termes correspondent toutefois sur le principe aux notions d'« établissement » et de « séjour », et ils sont conformes à la définition légale de l'art. 3, lit. b et c LHR.

⁵⁰ Cf. expressément le guide LES/OES/Berne, p. 19 s., et le manuel NuA/Luzern, p. 7.

⁵¹ Cf. à ce sujet le consid. 2.2.4 de l'arrêt du Tribunal fédéral mentionné ci-dessus à la note 48 et le catalogue de l'OFS 2014, pp. 10 s.

⁵² Cf. le message LHR, p. 469.

⁵³ Cf. à ce sujet l'art. 6 lit. o et p LHR et le catalogue de l'OFS 2014, pp. 9 s.

⁵⁴ Cf. à ce sujet le catalogue de l'OFS 2014, pp. 10 s., et le *Handbuch Einwohnerdienste/Aargau*, chiffre 5.2.1.

2. Les notions d'établissement et de domicile principal

À l'art. 3, lit. b LHR, la *notion de commune d'établissement* est définie de la manière suivante : « Commune dans laquelle une personne réside, de façon reconnaissable pour des tiers, avec l'intention d'y vivre durablement et d'y avoir le centre de ses intérêts personnels; une personne est réputée établie dans la commune où elle a déposé le document requis ; elle ne peut avoir qu'une commune d'établissement ». Dans le message concernant la LHR, il est indiqué à ce propos qu'aux termes de l'art. 23 CC, sur lequel s'appuie la définition, le domicile d'une personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir. Cette définition est toutefois interprétée de manière plus différenciée dans la pratique juridique. L'établissement est défini, d'une part, par la volonté de s'établir durablement dans un lieu et, de l'autre, par l'expression de cette volonté à travers l'élection de domicile effective dans ce lieu.⁵⁵

Dans le *catalogue de l'OFS 2014* qui – comme cela a été indiqué –, au lieu des notions d'établissement et de séjour conformément à l'art. 6, lit. o LHR fait la distinction entre le « domicile principal » (établissement) et le « domicile secondaire » (séjour), il est déclaré à ce sujet au chiffre 52 (relation d'annonce) : « Le domicile principal (établissement dans la commune) s'applique à une personne qui arrive dans une commune pour y séjourner manifestement au sens d'y « habiter » et pour laquelle il n'y a aucun autre lieu en Suisse pouvant être considéré comme un établissement. Dans la majorité des cas, les citoyennes et les citoyens suisses doivent déposer (parfois uniquement présenter) l'acte d'origine dans la commune d'établissement. Pour les étrangères et les étrangers, le domicile principal correspond à la commune pour laquelle l'autorisation de séjour (p. ex. détenteurs du permis B) ou l'autorisation d'établissement (détenteurs du permis C) a été accordée. »

⁵⁵ Cf. le message LHR, p. 469.

La notion de domicile principal, respectivement d'établissement au sens de l'art. 3, lit. b et de l'art. 6, lit. o et p LHR s'inspire donc fortement de la *notion de domicile du droit civil* (art. 23 CC), qui prévoit que le domicile de toute personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir (al. 1). Comme pour la notion de domicile du droit civil (cf. art. 23, al. 2 CC), le principe est que l'on ne peut avoir qu'un seul domicile principal, respectivement un seul établissement. Dans l'application du droit, c'est surtout l'exigence de l'*intention de s'établir*, qui ne doit pas être que subjective mais doit également être reconnaissable pour des tiers, comme l'exige expressément l'art. 3, lit. b LHR contrairement au libellé de l'art. 23, al. 1 CC, qui pose des difficultés. Parmi les faits qui peuvent être perçus de l'extérieur, et donc également par des tiers, il y a le comportement adopté lors du séjour effectif dans la commune. En font également traditionnellement partie le fait de déposer les papiers, qui n'est en tant que tel pas décisif et dont la légitimité doit également être vérifiée par le contrôle des habitants. En dérogation du libellé de l'art. 3, lit. b de la LHR, la pratique actuelle admet par ailleurs, ne serait-ce qu'en raison des évolutions juridiques en matière de papiers, que les ressortissantes et les ressortissants suisses ne doivent que présenter l'acte d'origine, mais pas le déposer.⁵⁶

En ce qui concerne le comportement effectivement adopté, la constatation que l'on est en présence d'un domicile principal, respectivement d'un établissement, sert en particulier à établir que la personne concernée a dans le lieu en question le *centre de ses intérêts personnels*, ce qui correspond également à la pratique en matière d'application de l'art. 23, al. 1 CC et qui est désormais expressément consacré à l'art. 3, lit. b LHR. Il s'agit de déterminer où une personne entretient les relations les plus étroites au niveau familial, social et professionnel en prenant en compte l'ensemble des circonstances de vie. Selon la *doctrine et la jurisprudence en matière de droit civil*, auxquelles, en raison de leur grande proximité avec le CC, il peut également être

⁵⁶ Cf. à ce sujet le catalogue de l'OFS 2014, p. 38 ; au sujet de l'évolution en matière de papiers, voir ci-dessus, notes 38 ss.

recouru pour déterminer le domicile principal, respectivement l'établissement au sens de la législation sur les registres, le centre des intérêts personnels se trouve là où la personne passe la nuit, où elle entretient ses relations familiales, où elle passe son temps libre et où se trouvent ses effets personnels. Si pendant la semaine, une personne mariée passe ses nuits au lieu de travail et que le week-end, elle est avec sa famille, c'est le domicile de sa famille, et non son lieu de travail qui sera considéré comme son domicile. Il en va de même pour les concubins. Pour les personnes seules, il est accordé plus d'importance au lieu de travail, si celles-ci y passent également leurs loisirs.⁵⁷

On ne peut toutefois pas se baser sans autre sur la pratique en matière de droit civil, ne serait-ce parce que *dans la législation relative aux registres, il n'existe pas de prescription fondant une présomption de droit* selon laquelle une personne conserve son domicile aussi longtemps qu'elle ne s'en est pas créé un nouveau et qu'en l'absence de domicile ou si un domicile ne peut être établi, le lieu où elle réside est considéré comme son domicile (cf. art. 24 CC). De tels *domiciles fictifs* qui, en droit civil, sont destinés à éviter les problèmes soulevés pour l'application du droit par l'absence de domicile⁵⁸ *ne sont pas possibles en matière de registres*, ne serait-ce que parce que ceux-ci se basent toujours sur la situation effective et réelle, et qu'il est donc possible qu'un domicile principal, respectivement un établissement fasse le cas échéant défaut.⁵⁹ Il découle également de ce qui vient d'être exposé que le principe développé dans l'ancienne pratique en matière d'annonce de la priorité temporelle en cas d'équivalence entre deux facteurs de rattachement lors de la détermination du lieu d'établissement ne peut plus être appliqué. En cas d'annonce dans un nouveau lieu, les autorités de contrôle des habitants doivent au contraire procéder au moins à un examen minimal de l'élection de domicile qui est prévue, et en cas de litige, elles doivent,

⁵⁷ Cf. à ce sujet Breitschmid, *CHK Art. 23 ZGB*, ch. marg. 3, avec des renvois à la doctrine et à la jurisprudence actuelles.

⁵⁸ Cf. à ce sujet Breitschmid, *CHK Art. 24 ZGB*, ch. marg. 1 s.

⁵⁹ Cf. à ce sujet l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_478/2008 du 23 septembre 2008 (canton de Vaud), consid. 3.5, et déjà Spühler, p. 339 s. ainsi que le *Handbuch NuA/Luzern*, p. 12, chiffre 7. Remarque : un séjour involontaire pour un but particulier n'établit en principe pas d'établissement, mais uniquement un séjour ; cf. ci-après, chiffre 3 *in initio*.

contrairement à ce qui se faisait sous l'ancien droit, examiner la question du centre des intérêts personnels de manière détaillée et conformément aux principes actuels de la jurisprudence.⁶⁰

Dans son arrêt de principe du 1^{er} décembre 2012 au sujet d'un cas soleurois⁶¹, le Tribunal fédéral a indiqué que les notions de « commune d'établissement » et de « commune de séjour », et par analogie d'« établissement » et de « séjour » au sens de l'art. 3, lit. a et b LHR, se basent selon le message concernant la LHR sur la définition du CC et sur la pratique développée jusque-là par les cantons et les communes. Pour déterminer le domicile au sens du droit des registres (établissement, respectivement domicile principal), il faut donc se baser non seulement sur la jurisprudence en matière de domicile au sens du droit civil, mais également sur la pratique développée dans des domaines apparentés, et notamment en droit fiscal (consid. 2.1).⁶² La notion de domicile est composée d'un élément objectif, extérieur (séjour), et d'un élément subjectif, intérieur (intention de s'établir). Pour déterminer le domicile, il faut se baser sur les circonstances qui caractérisent le séjour qui peuvent être perçues de l'extérieur et qui permettent de déduire l'intention sous-jacente. Il n'est à cet égard en général pas possible d'obtenir une preuve stricte, de sorte qu'il sera nécessaire de procéder, sur la base des différents indices, à une évaluation qui se basera avant tout sur une prise en considération et une pondération minutieuses de l'ensemble des circonstances professionnelles, familiales et de vie. Peu importent les souhaits exprimés par la personne concernée et ou la préférence qu'elle exprime pour un lieu donné ; le domicile au sens du droit des registres ne peut pas être choisi librement. Le lieu où les papiers ont été déposés, respectivement celui où les droits politiques ont été exercés jusqu'ici pourrait également ne pas jouer un rôle déterminant. De telles caractéristiques

⁶⁰ Cf. le catalogue de l'OFS 2014, notamment les pp. 38 s. Voir également Rütimann, p. 2, qui parle d'une obligation générale d'examen, et, à titre d'exemple cantonal, le guide LES/OES/Berne, pp. 12 ss. ; pour une autre opinion, voir encore Spühler, p. 343.

⁶¹ Arrêt 2C_270/2012 (ville de Soleure contre commune de A./canton de St-Gall) ; cf. notamment le consid. 2.

⁶² Ces principes ont été confirmés dans l'intervalle dans plusieurs arrêts du Tribunal fédéral ; cf. en dernier lieu l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_341/2016 du 3 octobre 2016 (canton de Genève), consid. 4.2, avec d'autres renvois.

extérieures sont cela dit susceptibles de constituer un indice du domicile si le comportement de la personne va pour le reste dans la même direction (consid. 2.3).⁶³

Dans son arrêt de principe du 1^{er} décembre 2012, le Tribunal fédéral expose certaines règles qui découlent de la pratique en matière de *personnes mariées exerçant une activité lucrative* et de *personnes non mariées qui ont des liens avec plusieurs lieux*; il attire à cette occasion l'attention sur le fait que pour les personnes mariées, il est accordé en principe plus de poids aux contacts personnels et familiaux au lieu où se trouve la famille, alors que pour les personnes non mariées, des exigences plus élevées sont posées quant à la relation avec le lieu où se trouve la famille. Si la personne est âgée de plus de trente ans ou qu'elle a séjourné sans interruption pendant plus de cinq ans dans le même lieu, il est naturellement présumé que son centre de vie se trouve dans le lieu où elle exerce son activité lucrative, respectivement où elle réside en semaine (consid. 2.4 et 2.5 [avec des renvois quant au renversement possible de ces présomptions]).

Dans un arrêt rendu peu auparavant, le Tribunal fédéral avait déjà indiqué – même s'il ne s'agissait là que d'une motivation subsidiaire – que pour déterminer ou faire la distinction entre établissement et séjour au sens du droit des registres lorsque *la famille et le travail de la personne concernée se trouvent dans des lieux différents*, la *jurisprudence en matière fiscale*, même si elle n'est à elle seule pas décisive, peut servir de référence au sens d'un indice également pour ces questions dans la mesure où en matière de domicile, le droit fiscal et le droit des registres, y compris au niveau de la pratique juridique, sont relativement plus proches que le droit des registres et le droit civil et que les critères du droit fiscal, en ce qui concerne l'interdiction de la double

⁶³ Il s'en suit également qu'en cas de litige, des mesures d'instructions quant au domicile civil et aux domiciles spéciaux peuvent fournir des indications quant à l'établissement au sens de la LHR (domicile principal) mais qu'en revanche, il n'est pas possible de fonder des domiciles spéciaux sur la base des relations d'annonce existantes ; cf. l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_341/2016 du 3 octobre 2016 (canton de Genève), consid. 4.2. *in fine*.

imposition et la pratique y relative, sont formulés de manière plus précise que les définitions légales de la LHR.⁶⁴

La LHR et ses documents de mise en œuvre (LHR ; catalogue de l'OFS 2014) ne donnent pas d'indications explicites sur la question de la façon dont l'*établissement* et le *domicile principal des mineurs* sont déterminés au regard des dispositions légales en matière d'annonce. Il faut cela dit à nouveau partir de l'idée qu'il s'agit de saisir la situation effective en matière de présence, raison pour laquelle il n'est pas possible de se baser purement et simplement sur le domicile dérivé des mineurs tel qu'il est prévu à l'art. 25 CC. Les enfants mineurs doivent eux aussi être annoncés au contrôle des habitants compétents. Selon l'art. 301a CC, l'autorité parentale inclut le droit de déterminer le lieu de résidence effectif de l'enfant. Cette disposition contient des règles en matière de détermination et de changement du lieu de résidence applicables aux différentes constellations de l'autorité parentale lorsque les parents ne vivent pas ou plus ensemble. Si l'enfant séjourne dans différents lieux, il faut au regard des dispositions légales en matière d'annonce procéder le cas échéant à une double annonce (domicile principal et domicile secondaire).⁶⁵

3. La notion de séjour, respectivement de domicile secondaire

La notion de commune de séjour est définie de la manière suivante à l'art. 3, lit. c LHR :

« Commune dans laquelle une personne réside dans un but particulier sans intention d'y vivre durablement, mais pour une durée d'au moins trois mois consécutifs ou répartis sur une même année, notamment la commune dans laquelle une personne

⁶⁴ Cf. à ce sujet l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_919/2011 du 9 février 2012 (canton de Zurich), consid. 3.2, et sur l'existence de lieux de travail et de domicile différents également Spühler, p. 343 ; au sujet des critères du droit fiscal permettant dans de tels cas de déterminer le domicile fiscal, voir l'ATF 132 I 29 ss. consid. 4 et 5 (question du domicile fiscal d'un contribuable marié qui occupait une fonction dirigeante ; pas de domicile fiscal au lieu de travail en l'absence de pied-à-terre à cet endroit).

⁶⁵ Cf. également à ce sujet la recommandation de l'ASSH concernant la mise en œuvre de la révision de l'autorité parentale du 16 juillet 2014, p. 1 s.

séjourne pour y fréquenter les écoles ou est placée dans un établissement d'éducation, un hospice, un hôpital ou une maison de détention. » À ce sujet, le message concernant la LHR indique que la définition du séjour se réfère à une durée de séjour minimale dans un but particulier sans intention d'établissement durable et pour un temps limité (p. ex. en tant que résident à la semaine). Les personnes concernées continuent à posséder un lieu d'établissement différent du lieu de séjour. De plus, selon le CC, le séjour dans une localité en vue d'y fréquenter les écoles ou le fait d'être placé dans un établissement d'éducation, un home pour personnes âgées, un hospice, un hôpital, une maison de détention, ne constitue pas un domicile et ne se trouve être qu'un lieu de séjour.⁶⁶ La durée de séjour minimale n'a jusqu'ici pas été réglée de la même façon dans tous les cantons, mais vingt d'entre eux l'ont fixée à au moins trois mois consécutifs ou répartis sur une même année, ce qui plaide pour la réglementation proposée.⁶⁷ On rappellera par ailleurs que la limite entre séjour soumis à l'obligation de s'annoncer et simple présence temporaire qui n'est pas soumise à l'obligation de s'annoncer (simple séjour de courte durée) est généralement fixée à trois mois également en raison des traités de droit international public en vigueur sur le plan international et en particulier au niveau européen.⁶⁸

Dans le *catalogue de l'OFS 2014*, au chiffre 52 (relation d'annonce), il est déclaré ce qui suit au sujet du statut du séjour : « Le domicile secondaire (en séjour dans la commune) s'applique à une personne venant résider dans un lieu situé en dehors de la commune d'établissement pour une durée de plus de trois mois consécutifs ou répartis sur une même année. Une attestation de domicile ou des documents officiels de même importance établis par la commune d'établissement doivent être déposés au lieu de séjour. » Le catalogue indique également, dans le même passage : « Les ressortissants de pays membres de l'UE/AELE peuvent s'établir ou séjourner dans une commune

⁶⁶ Sur la question de la renonciation à une annonce personnelle en cas de séjour dans un hôpital ou une maison de détention, voir ci-après, note 72.

⁶⁷ Cf. à ce sujet le message concernant la LHR, p. 469. L'art. 26 CCS originel qui y est cité se trouve aujourd'hui sous une forme légèrement modifiée à l'art. 23, al. 1 CC (deuxième partie de la phrase) ; cf. à ce sujet Breitschmid, *CHK Art. 23 ZGB*. ch. marg. 8a ss.

⁶⁸ Cf. à ce sujet Swissinfo, aide-mémoire « Einreisen/Ausreisen » du 5 juillet 2017 (disponible sur internet).

suisse au même titre que les ressortissants de nationalité suisse. Les ressortissants d'État tiers ont besoin d'une autorisation du service cantonal des migrations pour avoir un domicile secondaire dans un autre canton ». ⁶⁹ Il est ensuite ajouté que de manière générale, « [l]a grande majorité des personnes n'ont qu'un seul domicile en Suisse ; elles n'ont dès lors que la relation d'annonce « Domicile principal ». – Certaines personnes n'ont ni domicile principal, ni domicile secondaire en Suisse. Elles travaillent cependant régulièrement en Suisse et regagnent leur domicile à l'étranger à l'issue de chaque période de travail. Il s'agit par exemple de frontaliers disposant d'un permis G. Ces personnes ne sont pas enregistrées par les services des habitants. – Certaines personnes ont par contre un domicile secondaire en Suisse mais aucun domicile principal. Elles retournent au moins une fois par semaine à leur domicile principal à l'étranger, mais logent durant la semaine dans une commune suisse. Il s'agit par exemple de frontaliers avec un permis G. Ces personnes doivent être enregistrées avec une relation d'annonce 3. » ⁷⁰ La relation d'annonce 3 signifie que « [l]a personne est annoncée en séjour dans la commune mais n'a pas de domicile principal en Suisse. »

Alors que la notion d'établissement, respectivement domicile principal et la constatation qui en découle de l'établissement, respectivement du domicile principal soulève en pratique régulièrement de délicates questions d'application dans les cas concrets parce que même s'il est reconnaissable pour des tiers qu'une personne réside dans un lieu donné avec l'intention d'y vivre durablement, cela doit être prouvé, respectivement investigué, la notion de pur *séjour*, respectivement de *domicile secondaire* est en règle générale moins problématique en raison de la définition légale de l'art. 3, lit. c LHR et des explications du catalogue de l'OFS. Dans la mesure où un établissement, respectivement un domicile principal n'est pas constaté, la présence dans une commune donnée constitue, pour autant que les exigences temporelles de l'art. 3, lit. c LHR soient remplies, un *séjour*, respectivement un *domicile secondaire*

⁶⁹ Cf. art. 37, al. 1 LEI et art. 66 OASA ; pour les ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE, cf. art. 4, al. 2 ss. OLCP.

⁷⁰ Cf. à ce sujet, pour les ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE, également expressément l'art. 9, al. 4 OLCP.

au sens du droit des registres. *Il n'est pas nécessaire de faire la distinction entre les différents types de domicile secondaire* (p. ex. séjour à la semaine, séjour de durée limitée dans un home, etc.) puisque le droit des registres ne connaît qu'un seul type de « séjour », respectivement de « domicile secondaire ». ⁷¹ Il convient cela dit de noter qu'en cas de séjour purement temporaire, respectivement non volontaire dans un hôpital ou dans un établissement pénitentiaire, il n'est pour des raisons pratiques pas nécessaire de procéder à une inscription au registre des habitants ; de la part du ménage collectif en cause, par dérogation à l'art. 9 LHR, une simple annonce à l'Office fédéral de la statistique suffit puisqu'il ne s'agit que d'un séjour purement statistique dans la commune en cause. ⁷²

Se pose ensuite une question délicate et controversée : les *Suissesses et les Suisses de l'étranger* peuvent-ils également n'avoir qu'un domicile secondaire en Suisse (comme les frontaliers étrangers), ce qui pourrait être intéressant par exemple pour conclure des assurances ou disposer de comptes bancaires en Suisse. Certains cantons excluent toutefois expressément une telle possibilité. ⁷³ Une telle restriction qui impliquerait en principe une discrimination des ressortissants suisses par rapport aux ressortissants étrangers ne peut toutefois se déduire pas plus du libellé que des matériaux législatifs relatifs à la LHR. Les difficultés pratiques soulevées par la détermination de la situation et des circonstances effectives en dehors des régions frontalières, où il n'existe souvent pas d'autorités de police auprès desquelles il faut s'annoncer, ne peuvent pas non plus justifier sans autre une telle restriction puisque les Suisses de l'étranger doivent aujourd'hui s'annoncer auprès de la représentation suisse à l'étranger compétente afin de figurer dans le registre des Suisses de l'étranger. ⁷⁴ Les indications correspondantes ne sont certes pas automatiquement transmises aux autorités de contrôle des habitants

⁷¹ Cf. à ce sujet Rütimann, p. 3 s.

⁷² Cf. à ce sujet les Guidelins de l'OFS concernant la délimitation entre ménages collectifs et ménages privés, recommandations aux cantons et aux communes de septembre 2009, chiffre 7, p. 6.

⁷³ Cf. p. ex. le § 4 RMG/AG, le § 5 al. 2 ErG/TG et le § 5 MERV/ZH (au sujet de ces actes normatifs, voir ci-dessus, note 41).

⁷⁴ Cf. à ce sujet et au sujet du registre des Suisses de l'étranger les art. 11 ss. de la loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (loi sur les Suisses de l'étranger ; LSEtr ; RS 195.1).

concernées, mais celles-ci peuvent y accéder au cas par cas – tout comme à d’autres moyens de preuve utiles (comme par exemple une autorisation de séjour étrangère). Dans une décision entrée en force, le Tribunal administratif du canton de Zurich a par ailleurs également jugé qu’il était illicite de refuser à un Suisse de l’étranger le droit de se constituer un domicile secondaire.⁷⁵ Dans cette décision, il n’a toutefois pas pris en compte le fait que la législation suisse ne tient à de nombreux égards pas compte d’une telle situation. C’est ainsi par exemple qu’en cas de départ de Suisse, tant la loi sur les Suisses de l’étranger que la loi fédérale sur l’assurance-maladie partent de l’idée qu’il faut annoncer un départ complet du pays.⁷⁶ Cette question délicate et controversée n’a pas encore fait l’objet d’une étude détaillée. Il reste donc à voir comment le Tribunal fédéral, compte tenu des différents intérêts et points de vue qui sont en jeu, tranchera dans un cas concret. Une décision favorable au requérant d’un tribunal administratif cantonal ne pourrait toutefois pas être portée sans autre devant le Tribunal fédéral puisque la commune concernée, suite à l’uniformisation des définitions à laquelle la LHR a procédé, ne pourrait plus invoquer l’autonomie communale dans le litige en cause. Selon la toute dernière jurisprudence du Tribunal fédéral, les collectivités publiques (tant les communes que les cantons) peuvent toutefois former un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral lorsqu’elles sont touchées de manière qualifiée dans leurs prérogatives de puissance publique ; cette condition devrait être remplie dans une telle question d’application pareillement importante et significative.⁷⁷ Une clarification dans la LHR serait le cas échéant également souhaitable, ne serait-ce que parce que la réponse à cette question, comme nous l’avons vu, peut également avoir des incidences sur le reste de la législation.

⁷⁵ Cf. l’arrêt du Tribunal administratif du canton de Zurich VB.2016.00195 du 24 août 2016 consid. 4.3.3 et 4.3.4.

⁷⁶ Art. 11, al. 1, lit. a et art. 14, al. 1, lit. a LSEtr (cf. pour le droit de vote également l’art. 18 LSEtr) ; art. 3, al. 1 et art. 5 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l’assurance-maladie (LAMal; RS 832.10). Cf. par ailleurs les autres indications qui figurent sur le site internet du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), et notamment la brochure téléchargeable intitulée « ABC thématique Séjour à l’étranger / Émigration ».

⁷⁷ Cf. à ce sujet l’arrêt du Tribunal fédéral mentionné à la note 48 ; sur la qualité pour faire recours des collectivités publiques lorsqu’elles sont touchées de manière qualifiée dans leurs prérogatives de puissance publique, voir l’ATF 138 II 506 ss. et Bernhard Waldmann, *BGG-Komm.*, art. 89, ch. marg. 37 ss.

VI. Évaluation et perspectives

Les *questions de contrôle des habitants et de système d'annonce* qui avaient été longtemps laissées aux cantons et aux communes ont connu une *amélioration substantielle* suite à l'harmonisation des registres de personnes à laquelle le droit fédéral a opéré, à l'introduction au niveau fédéral de la tenue électronique des registres ainsi qu'à la collaboration facilitée entre les registres tant au niveau qualitatif que de celui des délais qui est toujours en cours de réalisation (exigence de données actuelles et fiables). Ces mesures ont notamment permis de remplacer à partir de 2010 le *recensement* qui depuis 1850 était réalisé tous les dix ans par le biais d'une enquête écrite auprès de la population par un recensement annuel sur la base des informations provenant des registres des habitants combinées à une enquête par échantillonnage.⁷⁸ Il en va d'ailleurs également de même (par le biais d'une combinaison de données de registres et d'enquêtes ainsi que d'un catalogue de caractères prédéfinis) depuis 2011 au sein de l'Union européenne.⁷⁹ De manière générale – et malgré l'harmonisation des registres à laquelle il a été procédé en Suisse –, il reste difficile d'établir des statistiques sur le nombre considérable de sans-papiers également présents dans notre pays tout en ne disposant d'aucune autorisation de séjour en Suisse et en ne figurant pas dans les registres des habitants.⁸⁰

Tous les problèmes ne sont par ailleurs de loin pas réglés dans la pratique en matière de contrôle des habitants et d'annonce. Comme le démontrent les développements ci-dessus, malgré l'uniformisation générale des notions autour de la relation d'annonce, de *déliçates questions de délimitation* nécessitant d'être clarifiées

⁷⁸ Cf. à ce sujet la loi du 22 juin 2007 sur le recensement fédéral de la population (RS 431.112) et le message du Conseil fédéral du 29 novembre 2006 (FF 2007, pp. 55 ss.) ; sur les questions de collaboration en relation avec la réalisation du recensement 2010, voir également l'avis du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 2010 au sujet de l'interpellation 10.3403 de la conseillère nationale Hildegard Fässler-Osterwalder.

⁷⁹ Cf. à ce sujet le message susmentionné (note 78), pp. 100 s., 104 s. (avec renvoi également aux recommandations internationales existantes) et Mario Martini, *Der Zensus 2011 als Problem kommunaler Gleichbehandlung*, Berlin, 2011.

⁸⁰ Cf. le rapport commandé à B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung AG par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) intitulé « Les sans-papiers en Suisse en 2015 », Bâle, 2015, notamment pp. 70 ss. ; sur la question de la légalisation du statut de séjour de ces personnes, voir également, dans le même rapport, les pp. 55 ss.

se posent encore en pratique. Dans la perspective du *passage à une procédure électronique* se pose également la question de savoir dans quelle mesure et comment le passage personnel au guichet, respectivement sa fonction d'identification peuvent être remplacés lors des annonces d'arrivée et de départ.⁸¹ Et en ce qui concerne la collaboration entre les autorités compétentes en matière de contrôle des habitants et de système d'annonce mais aussi avec les autres autorités (p. ex. les assurances-maladie, la taxe d'exemption du service militaire, les procédures de poursuite), il est nécessaire de préciser comment l'accès à l'adresse de domicile actuelle, qui est nécessaire pour appliquer le droit de manière correcte et rapide, peut être garantie ; un tel accès n'a jusqu'ici pas été possible en raison de la diversité des systèmes dans les cantons, et cela génère un important volume de travail administratif.⁸² Au niveau fédéral, il existe à ce sujet le projet intitulé « *Création d'un service national des adresses (SNA)* » qui s'inscrit dans le cadre du plan stratégique de cyberadministration suisse. Le Conseil fédéral a lancé au cours du second semestre 2019 une procédure de consultation au sujet de la nouvelle loi (loi sur le service des adresses ; LSAdr – délai de réponse jusqu'au 22 novembre 2019). Cette loi est destinée à créer une base permettant à l'Office fédéral de la statistique (OFS) de mettre à disposition un service national des adresses (SNA). Ce service est destiné à permettre aux communes, aux cantons et à l'administration fédérale ainsi qu'à des tiers autorisés (p. ex. les caisses-maladie) d'accéder au moyen du numéro AVS personnel aux adresses de domicile actuelle et anciennes des habitants ainsi qu'à certaines autres données au sens de la LHR afin de simplifier l'accomplissement de leurs tâches publiques. Le SNA est conçu comme un service de base de la Confédération permettant d'utiliser directement les données livrées à l'OFS conformément à la loi sur l'harmonisation des registres. Il n'est toutefois pas prévu de développer le SNA pour en faire un registre général des

⁸¹ Cf. au sujet de l'état de la mise en œuvre de l'« eDéménagementCH » les informations sur www.egovernment.ch.

⁸² Dans les cantons, il existe parfois déjà aujourd'hui des plateformes qui permettent aux autorités compétentes de consulter des données sur les habitants ; cf. par exemple la plateforme cantonale KEP basée sur les §§ 22 ss. MERG/ZH.

personnes de la Confédération, ne serait-ce que parce que cela ne serait pas possible faute de base légale.⁸³

En matière de contrôle des habitants et de système d'annonce se pose par ailleurs aujourd'hui la question de savoir s'il ne serait pas judicieux de procéder à une *harmonisation complète*, respectivement de mettre en place une *réglementation de droit fédéral* (y compris au niveau organisationnel). La mise en réseau numérique grandissante des registres au niveau fédéral et cantonal requiert une collaboration plus étroite tant entre les services qui tiennent des registres qu'entre les services des habitants. La diversité des bases de droit cantonal et l'hétérogénéité des pratiques cantonales sont à cet égard une source de difficultés. L'association professionnelle ASSH prône par conséquent l'uniformisation au niveau suisse de la législation en matière d'annonce.⁸⁴ Cela impliquerait toutefois en principe un *élargissement des compétences fédérales*, qui étaient jusqu'ici limitées à l'harmonisation des registres à des fins statistiques. Cela n'entraînerait cependant pas une perte d'autonomie substantielle puisque les points principaux sont d'ores et déjà régis par des prescriptions de droit fédéral (LHR). Notre voisin du Nord a d'ailleurs déjà connu une évolution semblable pour les mêmes raisons. En *Allemagne* également, l'État fédéral ne disposait à l'origine en matière d'annonce que de la compétence d'édicter une législation-cadre ; dans le cadre de la réforme du fédéralisme de 2006, afin de simplifier la réglementation, les questions d'annonce ont cela dit été transférées à la compétence législative exclusive de l'État fédéral. Aujourd'hui, en vertu de la loi fédérale sur les déclarations domiciliaires (Bundesmeldegesetz) du 3 mai 2013, des prescriptions uniformes et d'applicabilité directe régissent ces questions sur l'ensemble du territoire

⁸³ Cf. à ce sujet le rapport explicatif du DFI/OFS du 14 août 2019 concernant la loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques (loi sur le service national des adresses, LSAdr), notamment les pp. 11 ss. (grandes lignes du projet), 24 ss. (commentaire des dispositions) et 42 ss. (aspects juridiques, notamment base constitutionnelle et protection des données) ; sur l'admissibilité de l'utilisation croissante du numéro AVS, voir également Biaggini, art. 65, ch. marg. 8.

⁸⁴ Cf. à ce sujet le rapport annuel 2017/2018 de la présidente Carmela Schürmann, p. 1, à propos des thèmes stratégiques de l'association (disponible sur https://www.vsed.ch/fileadmin/user_upload/Jahresbericht_2017_2018_deutsch.pdf) et sur ce postulat de l'ASSH, voir déjà le message concernant la LHR, p. 457 s.

fédéral. Enfin, en *Autriche*, qui contrairement à nos pays voisins latins dispose également d'un registre des habitants, il existe une loi sur les déclarations domiciliaires uniforme depuis 1991.⁸⁵

Bibliographie

Aubert Jean-François, *Bundesstaatsrecht der Schweiz, vol. I* (version de 1967 avec supplément remanié jusqu'à 1990), Bâle, 1991, et *vol. II* (version de 1967 avec supplément remanié jusqu'en 1994), Bâle, 1995 (cité Aubert, *vol. I* ou *vol. II*)

Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René A./Schindler Dietrich (éd.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Bâle/Zurich/Berne, 1987 ss. (cité auteur, *Komm. aBV*)

Biaggini Giovanni, *Kommentar der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2^e éd., Zurich, 2017 (cité Biaggini)

Breitschmid Peter/Jungo Alexandra (éd.), *Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Personen- und Familienrecht, Partnerschaftsgesetz*, 3^e éd., Zurich/Bâle/Genève, 2016 (cité auteur, *CHK ZGB*)

Donatsch Andreas/Jaag Tobias/Zimmerlin Sven (éd.), *Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich*, Zurich/Bâle/Genève, 2018 (cité *Komm. PolG/ZH*)

Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, 3^e éd., Zurich/St-Gall/Bâle/Genève, 2014 (cité auteur, *SG-Komm. BV*)

⁸⁵ Cf. à ce sujet l'article dans Wikipédia intitulé « Melderegister » ; concernant les différents systèmes étrangers, voir également le message du Conseil fédéral auquel il est fait référence à la note 78, p. 100 s.

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich, 1949 (cité Fleiner/Giacometti)

Gemeindeschreiberverband des Kantons Luzern, *Handbuch für Verwaltungskunde (version 2017), Niederlassung und Aufenthalt* (cité *Handbuch NuA/Luzern*)

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 9^e éd., Zurich/Bâle/Genève, 2016 (cité Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr)

Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7^e éd., Zurich/St-Gall, 2016 (cité Häfelin/Müller/Uhlmann)

Hausheer Heinz/Aebi-Müller Regina E., *Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches*, 4^e éd., Berne, 2016 (cité Hausheer/Aebi-Müller)

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne, Service des affaires communales (éd.), *Guide Établissement et séjour des Suisses* (état au 1^{er} mars 2014), Berne, 2014 (cité *Guide établissement et séjour/Berne*)

Rudin Beat, *Datenschutz und E-Government*, in : Denise Buser (éd.), *Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt*, Bâle, 2008, pp. 1083 ss. (cité Rudin)

Rüegg Ernst, *Entwicklung der Einwohner- und Fremdenkontrollen und ihres Verbandes in der Schweiz*, in : *Veröffentlichungen des Schweizerischen Verbandes der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs*, 20^e année, n^o 25, Zurich, 1982 (cité Rüegg)

Rütimann Peter, *E-Government-Projekt A1.12 Adressänderung, Wegzug, Zuzug, Bericht zur Massnahme 6 vom 21. Dezember 2012*, Winterthur, 2012 (cité Rütimann)

Schollenberger Jakob, *Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweizerischen Kantone, vol. II, Das Verwaltungsrecht, Innere Verwaltung*, Zurich, 1898 (cité Schollenberger)

Spühler Karl, *Die Rechtsprechung zur polizeilichen Meldepflicht bei Niederlassung und Aufenthalt*, ZBl 93/1992, pp. 337 ss. (cité Spühler)

Thalmann Hans Rudolf., *Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz*, 3^e éd., Wädenswil, 2000 (cité Thalmann)

Thalmann Hans Rudolf/Bieri Rolf/Glättli Urs, *Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz*, 1^{re} éd., Zurich, 2011 (cité Thalmann/Bieri/Glättli)

Verband Aargauer Einwohnerdienste, *Handbuch – Anleitung und Nachschlagewerk für die Aargauer Einwohnerdienste*, version 3.0, Aarau, 2010/2016 (cité *Handbuch Einwohnerdienste/Aargau*)

Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (éd.), *Bundesverfassung. Basler Kommentar*, Bâle, 2015 (cité auteur, *BS-Komm. BV*)