

S. 19 / Nr. 4 Gewaltentrennung (f)

BGE 67 I 19

4. Arrêt du 4 avril 1941 dans la cause Société des usiniers de l'Asse et consorts contre Vaud. Conseil d'Etat.

Regeste:

1. Recours contre un arrêté de portée générale. Délai expiré; recours censé dirigé, vu les circonstances, contre une mesure d'exécution (consid. 2).

2. Pleins pouvoirs conférés à un gouvernement cantonal.

Droit d'examen du Tribunal fédéral relativement à des arrêtés pris par un gouvernement cantonal en vertu d'une délégation de l'autorité législative (consid. 3).

Constitutionnalité d'une pareille délégation? Celle-ci ne pourrait en soi - sous réserve du cas de nécessité - viser qu'un objet déterminé.

Légitimité. de pleins pouvoirs accordés au gouvernement cantonal en raison de circonstances extraordinaires? (consid. 6).

Dépassement de compétence (consid. 6).

3. Notion d'impôt. Impôt et émolument. Le premier ne peut être introduit que par le pouvoir législatif (consid. 4 et 5).

1. - Staatsrechtliche Beschwerde gegen einen allgemein verbindlichen Erlass: ist die Frist dafür verstrichen, so kann die Beschwerde unter Umständen als gegen eine Ausführungsmassnahme gerichtet angesehen werden (Erw. 2).

Seite: 20

2. - Ausserordentliche Vollmachten einer kantonalen Regierung: Kognitionsbefugnis des Bundesgerichtes hinsichtlich Erlassen der kantonalen Exekutive, die diese gestützt auf Delegation durch die gesetzgebende Gewalt trifft (Erw. 3).

Verfassungsmässigkeit einer derartigen Delegation? Diese könnte an sich, unter Vorbehalt von Notfällen, nur eine bestimmte Materie betreffen;

Zulässigkeit der Übertragung ausserordentlicher Vollmachten an eine kantonale Regierung im Hinblick auf ausserordentliche Verhältnisse? (Erw. 5);

Kompetenzeüberschreitung (Erw. 6).

3. - Begriff der Steuer: Steuer und Gebühr die erstere kann nur durch die gesetzgebende Gewalt eingeführt werden (Erw. 4 und 5).

1. Ricorso di diritto pubblico contro un decreto di portata generale: se il termine per ricorrere è spirato, il ricorso può essere considerato, viste le circostanze, come diretto contro una misura di esecuzione (consid. 2).

2. Pieni poteri conferiti ad un governo cantonale.

Sindacato del Tribunale federale relativamente a decreti emanati da un governo cantonale in virtù di una delegazione dell'organo legislativo (consid. 3).

Costituzionalità di una siffatta delegazione? In sè e sotto riserva del caso di necessità, una tale delegazione non potrebbe concernere che un oggetto determinato.

Legalità di pieni poteri accordati a un governo cantonale riguardo a circostanze straordinarie (consid. 5)

Sorpasso della competenza (consid. 6).

3. Concetto dell'imposta. Imposta e tassa. Solo il potere legislativo può introdurre un'imposta (consid. 4 e 5).

A. - 1) Les usiniers recourants utilisent la force hydraulique de l'Asse, près Nyon, notamment sur le canal de dérivation dit bief de l'Asse entre Chésereux et le lac. Ils sont au bénéfice de droits privés qui remontent à l'époque féodale. En 1894, ils se sont constitués en Société des usiniers de l'Asse. Un décret du Grand Conseil du 14 novembre 1895 a assujetti le bief à la loi du 20 novembre 1894 sur la police des eaux courantes dépendant du domaine public. L'art. 2 du décret précise que le canal appartient au domaine public en ce qui concerne l'usage des eaux empruntées à la rivière de l'Asse et le passage du bief sous les rues et chemins communaux, et au domaine privé en ce qui concerne le sol occupé par son lit. En vertu de la loi du 26 novembre 1869 sur l'utilisation des lacs et cours

Seite: 21

d'eau (art. 8), les usiniers de l'Asse étaient tenus, comme tous les usagers d'eaux publiques, de payer à l'Etat une «finance» annuelle de 2 à 100 fr. Sous l'empire de la nouvelle loi du 18 février 1901, ils ne furent pas astreints à concession et échappèrent ainsi aux redevances proportionnelles

(art. 13) exigées même des anciens concessionnaires à bien plaie dont les droits étaient remplacés par des concessions régulières (cf. art. 31). En 1912, les usiniers du bief ont fait inscrire leurs droits au registre foncier sous forme de servitudes de prise et de passage d'eau.

2) Par décret du 29 août 1939, le Grand Conseil du Canton de Vaud a conféré pleins pouvoirs au Conseil d'Etat, «jusqu'au retour d'une situation normale pour agir au mieux des intérêts généraux du pays, pour prendre toutes mesures rendues nécessaires par les circonstances...» (art. 1^{er}).

Le 3 décembre 1940, fondé sur ce décret et sur l'art. 18 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques du 22 décembre 1916, le Conseil d'Etat a pris un arrêté frappant l'énergie produite par les usines hydrauliques établies en vertu d'un droit privé d'un impôt de six francs par cheval et par an, le nombre de chevaux imposables étant déterminé par la puissance des machines en exploitation. L'arrêté a été publié le 6 décembre 1940 dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud, conformément à la loi du 28 novembre 1922.

Les 24 et 26 décembre 1940, les usiniers recourants ont reçu un exemplaire de l'arrêté du Conseil d'Etat et l'avis du montant auquel leur redevance avait été provisoirement fixée sur la base de la puissance en chevaux-vapeur établie par les experts, la taxation définitive devant avoir lieu après inspection de l'usine.

B. - Par acte du 23 janvier 1941, la Société des usiniers de l'Asse et 11 de ses membres ont formé un recours de droit public tendant à l'annulation de l'arrêté du Conseil d'Etat du 3 décembre 1940.

Seite: 22

Les recourants font valoir en substance:

a) L'impôt introduit par l'arrêté est contraire au principe de l'égalité des citoyens devant la loi, car il constitue une imposition supplémentaire des immeubles des recourants. En effet, le Canton de Vaud frappe déjà, dans le cadre de l'impôt sur la fortune, la valeur que représente pour eux l'énergie hydraulique: au contraire, les concessionnaires publics ne paient pas l'impôt sur cet élément d'actif. Les recourants seraient ainsi imposés à double; l'art. 18 de la loi fédérale ne saurait consacrer pareille inégalité.

b) L'impôt hydraulique viole l'art. 19 al. 8 Const. vaud. d'après lequel «la loi détermine les règles d'application et les modalités des divers impôts». Seul le Grand Conseil peut porter des lois, qui d'ailleurs sont encore soumises au referendum; or, c'est par un arrêté que le Conseil d'Etat a institué le nouvel impôt. Si la Constitution vaudoise avait permis que des impôts fussent introduits par voie réglementaire, elle l'aurait expressément prévu.

c) L'arrêté attaqué ne saurait se justifier par les pleins pouvoirs conférés par le Grand Conseil au Conseil d'Etat. Un impôt qui ne touche que quelques propriétaires de droits anciens n'a rien à voir avec les «intérêts généraux du pays». Il ne s'agit pas non plus d'une mesure «rendue nécessaire par les circonstances», à savoir par les circonstances de guerre. Limités sous ces deux rapports, les pleins pouvoirs ne sont pas des pouvoirs dictatoriaux. Au reste, le Grand Conseil ne pouvait déléguer que ses propres pouvoirs et non pas des «pleins pouvoirs» qu'il ne possède pas; il ne pouvait dès lors autoriser l'institution par un arrêté d'un impôt que lui-même ne pouvait introduire que par une loi.

C. - Le Conseil d'Etat conclut à l'irrecevabilité du recours, celui-ci ayant été formé plus de 30 jours après la publication de l'arrêté dans la Feuille des avis officiels; au fond, il conclut au rejet et fait observer notamment:

Il n'y a pas imposition supplémentaire, car il s'agit

Seite: 23

«d'une taxe ou redevance, qui est la contre-partie (même dans le cas de l'exercice de droits privés) de l'autorisation indispensable de l'Etat et de l'usage des eaux publiques à travers la propriété privée, et qui a son fondement dans la législation fédérale elle-même (loi du 22 décembre 1916, art. 17 et 18)». D'ailleurs, si les commissions d'impôt tiennent compte de la force hydraulique dans l'estimation des immeubles industriels, elles ne font aucune différence suivant que le propriétaire jouit d'une concession ou exerce un droit privé. Quant à l'art. 19 al. 8 Const. vaud., il ne vise précisément que l'impôt au sens propre du terme, et non pas les émoluments présupposant une contre-prestation de l'Etat. S'agissant d'un acte de simple administration, la forme de l'arrêté constituait un mode de légiférer régulier au regard de la loi du 18 décembre 1934 «chargeant le Conseil d'Etat de fixer, par voie d'arrêtés, les émoluments à percevoir pour les actes ou décisions émanant du Conseil d'Etat ou de ses départements». D'ailleurs l'arrêté trouve son fondement légal dans la loi fédérale elle-même et c'est uniquement par scrupule que le Conseil d'Etat a usé de ses pleins pouvoirs. Il y a un intérêt général évident «à faire appel à toutes les ressources du pays pour augmenter de toutes manières et dans le cadre des lois existantes les recettes fiscales». Le produit des taxes, estimé 6000 fr., n'est point négligeable.

Extrait des motifs:

2.- L'arrêté du Conseil d'Etat a été publié dans la «Feuille des avis officiels» du 6 décembre 1940. S'agissant d'un arrêté de portée générale, il devait être attaqué dans les 30 jours à compter de sa publication, soit jusqu'au 5 janvier ou - comme consent à l'admettre l'intimé - jusqu'au 10 au plus tard. Le recours formé le 23 janvier serait donc tardif. Peu importe en effet que l'entrée en vigueur ait été différée; c'est la date de la promulgation qui est décisive (RO 66 I 69). Il faut toutefois observer

Seite: 24

que le Conseil d'Etat a jugé nécessaire de notifier encore à chaque usinier, avec le bordereau d'impôt, un exemplaire de l'arrêté. On ne peut sans doute en conclure que le délai de recours contre l'acte législatif lui-même ait été prolongé de ce fait, car c'est la loi qui fixe le point de départ du délai. Mais force est de reconnaître que ce mode de faire a pu induire les recourants à s'en prendre à l'arrêté et non à la mesure d'application. Dans ces conditions, on doit considérer qu'avec l'arrêté, les recourants ont aussi attaqué les actes d'exécution qui les visaient personnellement; or ils sont recevables à le faire d'après la jurisprudence. L'arrêté comme tel échappe au recours, mais le Tribunal examinera à titre préjudiciel s'il est constitutionnel et, dans la négative, annulera les bordereaux de «redevances» notifiés aux usiniers recourants (RO 56 I 526; 58 I 375).

3.- Il convient d'aborder en premier lieu la question de la constitutionnalité quant à la forme de l'arrêté attaqué, car, suivant la réponse donnée, il deviendra superflu de décider si l'imposition critiquée viole l'art. 4 CF en ce qu'elle reviendrait à frapper deux fois la fortune des recourants et les mettrait ainsi en état d'inégalité par rapport aux concessionnaires ordinaires.

Dans l'examen de la constitutionnalité des ordonnances rendues par l'autorité exécutive en vertu d'une délégation de l'autorité législative, le pouvoir du Tribunal fédéral est différent suivant qu'il s'agit du droit constitutionnel fédéral ou du droit constitutionnel cantonal. En présence d'un arrêté du Conseil fédéral pris sur la base d'une délégation des Chambres fédérales contenue dans une loi ou dans un arrêté de portée générale, le juge constitutionnel ne peut que rechercher si les dispositions édictées demeurent dans le cadre de l'autorisation (RO 61 I 369; 64 I 222 et 368), et il s'est même refusé cette compétence à l'endroit des arrêtés rendus en vertu des pleins pouvoirs conférés au Conseil fédéral en 1914 (RO 41 I 308; 46 I 252; 55 I 252; 56 I 416). En présence d'un arrêté

Seite: 25

promulgué par un gouvernement cantonal sur la base d'une délégation de l'autorité législative, le Tribunal fédéral n'est pas confiné dans ces limites. Il peut donc en soi examiner ici librement si la compétence déléguée par le Grand Conseil au Conseil d'Etat est compatible avec la Constitution vaudoise ou du moins avec les dispositions constitutionnelles invoquées par les recourants et si, dans l'affirmative, l'arrêté attaqué rentre dans le cadre de l'autorisation accordée.

4.- Les recourants ne contestent pas directement que le Grand Conseil ne puisse, en droit constitutionnel vaudois, déléguer des pouvoirs au Conseil d'Etat, mais ils soutiennent que, dans le cas particulier, pareille délégation est exclue, parce que l'art. 19 Const. vaud. exige une loi pour l'institution de nouveaux impôts. L'intimé objecte qu'il s'agit en l'espèce d'émoluments présupposant une contre-prestation de l'Etat, qui ne sont pas touchés par la disposition constitutionnelle invoquée; celle-ci ne vise en effet que les impôts au sens propre du terme. Cette thèse est en contradiction avec la position prise par le Conseil d'Etat avant la procédure. L'intitulé de l'arrêté parle expressément d'un a impôt'; les attendus se réfèrent à l'art. 18 de la loi fédérale sur les forces hydrauliques, qui n'a en vue qu'un impôt; l'art. 1^{er} fixe la somme à payer au taux maximum prévu par la loi fédérale pour l'impôt spécial sur les entreprises hydrauliques établies en vertu d'un droit privé; l'avis notifié aux usiniers se réfère formellement à l'arrêté du 3 décembre 1940 instituant un a impôt». C'est d'ailleurs à bon droit que le Conseil d'Etat se plaçait ainsi sur le terrain de l'impôt, étant donnée l'évolution législative antérieure. Sous l'empire de la loi de 1869 qui exigeait du propriétaire «qui fait usage d'un cours d'eau du domaine public» une finance annuelle de 2 à 100 fr. (art. 8), les usiniers du bief furent astreints à cette contribution, car celle-ci - vu déjà sa modicité - ne constituait pas un impôt mais une rétribution pour la police des eaux assurée par

Seite: 26

l'Etat; peu importait que les usagers fussent au bénéfice d'un droit privé ou d'une concession. La loi de 1901 abandonna le système de l'émolument administratif et frappa tout concessionnaire d'eaux publiques d'un droit fixe de 20 fr. et d'une redevance annuelle de 6 fr. par cheval; l'art. 31 soumit à ce régime même les concessionnaires à bien plaisir. Cependant les usiniers de l'Asse furent exonérés de toute redevance car, d'après l'intimé lui-même, ils étaient «au bénéfice de droits privés de servitudes qui enlevaient à la servitude son caractère de bien-plaire». Si donc aujourd'hui l'Etat entend réclamer une «redevance» des titulaires de ces anciens droits, il ne peut s'agir que d'un impôt, c'est-à-dire d'une contribution aux dépenses générales de l'Etat qui n'est pas due en retour d'une prestation déterminée de l'autorité (RO 29 I 45; 38 I 369 /70 et 533; 48 I 4 /5; 53 I 482; 56 I 515). Le fait que la

contribution n'est perçue que d'un petit nombre de citoyens qui sont en possession d'entreprises hydrauliques établies en vertu d'un droit privé, ne lui enlève pas son caractère d'impôt au sens technique. Au demeurant, la contribution instituée ne peut se justifier constitutionnellement que comme impôt; conçue comme redevance, elle se heurterait à la garantie de la propriété (art. 6 Const. vaud.), que les recourants seraient en droit d'invoquer contre toute nouvelle taxation (cf. RO 35 I 743 ss).

L'intimé ne peut donc prétendre que la nature de la «redevance», l'autorisait à éluder les formes prescrites par la Constitution vaudoise pour l'introduction de nouveaux impôts et à se prévaloir de la loi du 18 décembre 1934 qui permet au Conseil d'Etat de fixer, par voie d'arrêtés, certains émoluments. Si même l'impôt prélevé avait son fondement légal dans l'art. 18 de la loi fédérale sur les forces hydrauliques, il ne s'ensuivrait pas que le Conseil d'Etat pût l'instituer de son chef. En réalité, il a bien cru devoir se réclamer, pour le faire, des pouvoirs qu'il tenait du Grand Conseil.

Seite: 27

5.- Il ressort en effet de l'art. 19 Const. vaud. que -conformément à un principe de l'Etat moderne (RO 15 p. 5; 33 I 390) - les impôts ne peuvent être l'oeuvre que du pouvoir législatif; cette disposition n'a cependant pas le sens qu'un impôt ne puisse être institué que sous la forme d'une loi» au sens formel. L'art. 19 trace simplement le cadre dans lequel la législation doit se tenir (impôt direct sur la fortune et impôt sur le produit du travail, limitation de l'imposition des immeubles, capitalisation du produit du travail, progressivité de l'impôt, déductions pour charges de famille); dans les limites fixées, le Grand Conseil, non seulement règle librement la matière, mais il peut le faire - nonobstant la lettre de l'art. 19 - dans l'une quelconque des formes où il prend ses décisions: par une loi ou par un décret. La Constitution met en effet sur le même pied ces deux sortes d'actes législatifs; elle les soumet p. ex. tous deux au referendum facultatif (art. 27; cf. encore art. 44, 59). Or, à supposer que, par une loi ou par un décret, le Grand Conseil soit en droit de déléguer au Conseil d'Etat sa faculté de lever un impôt, l'arrêté rendu en vertu de cette délégation aurait valeur de loi au sens de l'art. 19 Const. vaud., en tant qu'il reposerait sur une décision du législatif. L'art. 27 n'exclut pas le pouvoir du Grand Conseil de céder sa compétence, car le referendum peut être demandé en tout temps - même après leur entrée en vigueur - contre toute loi ou décret rendu par le Grand Conseil, et donc aussi contre le décret portant autorisation au Conseil d'Etat, en sorte que par cette voie le vote du peuple ne serait pas éludé. Il n'est cependant pas nécessaire de se prononcer sur la constitutionnalité de la délégation, car dans l'affirmative, celle-ci ne pourrait viser qu'un objet déterminé; le Grand Conseil ne saurait, sans violer la règle de la séparation des pouvoirs, se dépouiller de façon générale - comme il l'a fait par son décret du 29 août 1939 - de son pouvoir de légiférer, à moins toutefois que des circonstances extraordinaires

Seite: 28

ne puissent justifier par la nécessité un tel dessaisissement. La Constitution vaudoise ne contient aucune disposition prévoyant l'exercice de pleins pouvoirs par le Grand Conseil pour le temps de guerre ou de mobilisation de guerre, ni par conséquent non plus la délégation au Conseil d'Etat de pareils pouvoirs. La Constitution fédérale elle-même n'a pas réglé le cas de nécessité. Mais, tandis que les Chambres fédérales sont seules juges, en raison de l'art. 113 al. 3 CF, de la légalité des pouvoirs qu'elles s'attribuent ou qu'elles délèguent, le pouvoir législatif cantonal est soumis à cet égard au contrôle constitutionnel. Le Tribunal fédéral est en droit de rechercher si, par suite de difficultés intérieures ou extérieures (crise économique, mobilisation), les autorités cantonales peuvent édicter des règles juridiques en dehors des voies ordinaires, par exemple lorsque les corps législatifs ne peuvent se réunir ou que le peuple ne peut être consulté (cf. RO 46 I 260). Cet examen est toutefois superflu en l'espèce car, à supposer que le Grand Conseil ait valablement délégué au Conseil d'Etat sa compétence législative, celui-ci en a fait ici un usage abusif.

6.- Au printemps 1939, le Conseil d'Etat a rendu le Grand Conseil attentif à la gravité des circonstances. Il faisait allusion aux mesures de mobilisation prises dans les pays voisins et à la possibilité d'une mobilisation partielle ou générale de l'armée suisse. Il relevait que la nouvelle organisation militaire et la rapidité de la mobilisation rendraient probablement impossible la convocation du Grand Conseil. Il déposait dès lors un projet de décret selon lequel pleins pouvoirs lui seraient automatiquement conférés en cas de mobilisation. Ce décret fut adopté par le Grand Conseil à titre de «mesure préventive».

Il ressort de la genèse du décret comme de son art. 1^{er} que le Conseil d'Etat ne devait faire usage des pleins pouvoirs que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, lorsque les institutions publiques ordinaires ne seraient plus en état de fonctionner normalement, qu'en

Seite: 29

particulier le Grand Conseil ne pourrait plus se réunir pour exercer ses prérogatives, et que les

«intérêts généraux du pays» exigeraient une prompte intervention. On songeait sans doute à l'éventualité où tout le territoire cantonal ou une partie importante de celui-ci serait compris dans la zone frontière ou dans la zone de guerre et passerait dès lors sous commandement militaire, à l'éventualité où il faudrait brusquement aviser à des mesures militaires ou économiques. Mais on ne pensait certes pas à des mesures qui, après comme avant, pourraient être prises dans les formes ordinaires, et encore moins à la possibilité d'introduire par le détour des pleins pouvoirs de nouveaux impôts. A vrai dire, on concevrait même ici des exceptions, par exemple si les circonstances étaient telles qu'elles ne permettraient pas de porter la loi qui chaque année doit fixer le taux de l'impôt (art. 19 dern. alinéa Const. vaud.). Mais, même si l'on reconnaît au Conseil d'Etat une grande liberté d'appréciation pour juger s'il est ou non possible de sauvegarder les intérêts supérieurs du canton par les voies constitutionnelles, on ne saurait en tout cas considérer qu'un état de nécessité justifiât d'une façon quelconque l'institution de l'impôt critiqué. Rien ne permet d'abord de supposer qu'il y ait eu urgence et qu'on n'ait pu recourir à un mode ordinaire de légiférer. On ne sache pas que, depuis la mobilisation, le Grand Conseil n'ait pas tenu des sessions régulières. D'autre part, l'impôt sur les usines hydrauliques établies en vertu d'un droit privé devrait rapporter, de l'aveu de l'intimé, environ 6000 fr. par an; or il n'y a aucune commune mesure entre les «intérêts généraux du pays», que le Conseil d'Etat a pour mission de sauvegarder par la voie d'une législation d'exception, et le prélèvement d'un impôt d'un si faible rendement, qui cesserait d'être perçu dès le retour d'une situation normale. Le Conseil d'Etat a ainsi franchi les limites que le Grand Conseil lui avait tracées en lui déléguant sa compétence et violé dès lors la garantie constitutionnelle de la séparation des

Seite: 30

pouvoirs, telle qu'elle résulte des dispositions invoquées par les recourants.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral

admet le recours en ce sens qu'il annule les bordereaux de redevances notifiés aux usiniers recourants