

II. Gleichheit vor dem Gesetze. Egalité devant la loi.

2. Arrêt du 15 Février 1890 dans la cause Yverdon et consorts.

Le 10 Février 1854, le Grand Conseil du canton de Vaud décréta le dessèchement de la plaine de l'Orbe, entreprise évaluée à une dépense totale de 600 000 fr.

Cette œuvre embrassait des travaux d'assainissement proprement dits, à savoir deux grands canaux, l'Oriental et l'Occidental, principaux émissaires des eaux des marais, et des travaux de diguement et correction de cours d'eau, soit :

- a) L'endiguement de l'Orbe entre Orbe et les Moulins d'Yverdon ;
- b) L'endiguement du bras de décharge de cette rivière sous le nom de Toile ou de petite Toile ;
- c) La correction du Talent et du Nozon, affluents de la rive droite de l'Orbe ;
- d) La dérivation du Buron, dont les eaux qui traversaient la ville furent conduites directement au lac de Neuchâtel ;
- e) La canalisation du Bey, qui entraîna celle de la Brinaz.

De 1856 à 1864, une importante partie de ces travaux furent exécutés, entre autres la dérivation du Buron, pour laquelle la ville d'Yverdon contribua pour 16 640 fr. 52 c., abstraction faite de la somme payée pour les terrains sis dans les marais ; en revanche les terrains bâtis de la ville ne furent pas compris dans le périmètre d'assainissement, ni assujettis à aucune contribution de ce chef.

L'imminence de la correction des eaux du Jura, déjà décidée en principe en 1857 par l'autorité fédérale, puis devenue l'objet d'un arrêté fédéral en 1863, amena le Grand Conseil du canton de Vaud à suspendre, par décret du 3 Février 1864, l'exécution du dessèchement, en vue de la nouvelle situation

qui serait créée. A partir de cette date, la première entreprise des marais de l'Orbe fut liquidée.

En 1865, le Conseil d'Etat chargea une commission d'examiner au point de vue agricole les travaux projetés dans la plaine de l'Orbe, et la ville d'Yverdon fut également laissée, dans les plans accompagnant le rapport de la commission, en dehors des terrains mentionnés comme submersibles et comme devant profiter des travaux à exécuter.

Par décret du 1^{er} Septembre 1875, le Grand Conseil décrète de nouveaux ouvrages d'assainissement à exécuter en 7 années, pour la somme de 670 000 fr. répartie, comme l'avaient été les frais des travaux précédents, entre l'Etat ($\frac{4}{10}$) les communes ($\frac{1}{10}$) et les particuliers intéressés ($\frac{5}{10}$). Une commission d'experts devait fixer la répartition des charges de l'entreprise entre les intéressés, en se basant sur la plus-value résultant, pour chaque fonds, des travaux et de l'entretien qui sont à la charge de l'entreprise. La ville d'Yverdon ne fut pas comprise au nombre des intéressés astreints à contribution.

Antérieurement à 1875, la commune d'Yverdon était propriétaire de moulins et d'usines qui utilisaient les eaux de la rivière de l'Orbe comme force motrice ; la rivière était barrée en amont de la ville, lieu dit « au Grand Saut, » de manière à maintenir l'eau de l'Orbe à un niveau élevé, afin de pouvoir en amener soit aux usines, soit dans les canaux et égouts un volume aussi considérable que possible.

Sous la menace d'une expropriation forcée pour cause d'utilité publique, la commune consentit à céder ses usines à l'entreprise par acte de vente du 11 Septembre 1875, et pour le prix de 85 000 fr., éventuellement de 100 000 fr.

La commune d'Yverdon n'acquiesça à cette vente qu'en présence de la susdite menace, par le motif qu'elle avait, au contraire des autres localités intéressées au projet d'assainissement, un intérêt majeur, au point de vue de la salubrité, des besoins de l'industrie, des arrosages, etc., à ce que le volume d'eau dont elle avait joui jusqu'alors et par conséquent le niveau élevé de l'Orbe fussent maintenus.

A cet effet des réserves expresses étaient faites à l'art. 4 de l'acte de vente susmentionné.

L'exécution de la correction des eaux du Jura, entreprise dans l'intervalle, ayant amené l'adoption d'un nouveau projet, nécessitant l'abaissement du canal industriel de l'Orbe et devant entraîner la disparition des usines, l'acte de vente de 1875 dut subir, par convention conclue en 1881 entre l'entreprise et la commune, de profondes modifications au sujet des réserves contenues à l'art. 4 : Yverdon se trouvait ainsi privé du volume d'eau auquel il avait droit, et, pour le lui restituer, divers travaux spécifiés plus bas, et entre autres une prise d'eau assez loin en amont, devinrent nécessaires.

Le 28 Novembre 1881, le Grand Conseil rendit un décret en vue de préparer le raccordement des principaux cours d'eau avec le niveau du lac de Neuchâtel, abaissé par la correction. Ce décret ratifie la convention du 30 avril 1881 entre l'entreprise et la commune d'Yverdon, consacrant l'abandon de plusieurs des réserves stipulées dans l'acte de vente de 1875, et prévoyant l'exécution des travaux suivants, pour la sauvegarde des intérêts de dite commune :

a) Aux frais de l'entreprise, une prise d'eau alimentaire avec canalisation, dès le lit de l'Orbe ; la longueur totale de ce bief alimentaire dès la prise d'eau jusqu'au pont de l'He à Yverdon est de 7100 mètres environ ;

b) La canalisation du canal des boucheries par les soins de la ville d'Yverdon sur une longueur d'environ 130 mètres, l'entreprise participant à ce travail pour la somme de 13 000 fr. ;

c) Le voûtage du canal oriental sur une longueur de 250 mètres dans la traversée de la ville, travail à exécuter par l'entreprise des marais de l'Orbe, moyennant un subside de 41 000 fr. à payer par la ville.

Les travaux prévus par le décret de 1881 avaient pour but principal, non plus tant le diguement des cours d'eau, que leur abaissement, en leur ménageant toute la pente que l'abaissement du lac doit comporter : ces travaux étaient devisés à 853 000 fr. à répartir, dans la même proportion prévue

par le décret de 1875, entre l'Etat, les communes et les particuliers intéressés ; les recourants ne furent pas compris dans cette répartition pour leurs immeubles sis dans la ville d'Yverdon.

Le 3 Décembre 1881, fut promulguée la loi sur la police des eaux courantes dépendant du domaine public ; son règlement d'exécution est daté du 29 Avril 1884 : elle a pour but de régler cette police non seulement en ce qui concerne la zone déterminée par la loi fédérale du 22 Juin 1877 sur la police des eaux dans les régions élevées, mais aussi en ce qui concerne les parties inférieures des cours d'eau. Cette loi dispose entre autres à l'art. 17 que « la partie des dépenses de chaque entreprise de correction non couverte par les participations des caisses fédérale, cantonale ou communales, est supportée par tous les terrains intéressés compris dans le périmètre général du torrent ; » à l'art. 18 « que le périmètre général d'un torrent comprend en principe : a) tous les versants dont l'eau s'écoule dans ce torrent ; b) tout l'en-semble des terrains submersibles, c'est-à-dire le cône formé par les alluvions du torrent. Les terrains spécifiés sous lettre a sont dispensés de contribuer aux travaux à entreprendre pour la correction du torrent sur le cône des alluvions ; » à l'art. 19 « que la participation financière de l'Etat au coût des travaux prévus pourra avoir lieu jusqu'à une proportion maxima de 40 % du chiffre de dépenses qui restera à la charge de l'entreprise, après défalcation du subside fédéral ; » à l'art. 20 que « la participation financière des propriétaires intéressés est proportionnelle : a) à la valeur de l'immeuble bâti ou non bâti, déterminée par la taxe cadastrale ; b) au degré d'intérêt que chaque immeuble retire de l'entreprise. »

L'art. 21 statue que « le degré d'intérêt de chaque immeuble est apprécié par une commission de classification d'après les coefficients variant de 1 à 10, le coefficient 1 étant appliqué à l'immeuble qui retirera le moins grand avantage, ou qui est le moins exposé, et le coefficient 10 à celui qui retirera le plus grand avantage, ou qui est le plus exposé,

» cela au lieu du système de classification employé auparavant. La cote de perception s'établit en multipliant la taxe des immeubles par leurs coefficients et en répartissant la dépense proportionnellement à ces produits. »

L'art. 22 fixe la compétence de la commission de classification. Les art. 23 et 24 édictent que le plan du périmètre déterminé par la commission, le rôle des contribuables et le tableau indiquant leurs cotes seront déposés pendant 30 jours au greffe municipal de chaque commune, et que pendant ce délai, les propriétaires intéressés pourront recourir au Conseil d'Etat, qui prononcera en dernier ressort sur toutes les difficultés qui pourraient s'élever au sujet de la répartition des contributions.

Par arrêté du 19 Juin 1885, l'Assemblée fédérale, sur la demande de l'Etat de Vaud, a décidé de participer à l'entreprise des marais de l'Orbe par une subvention égale au tiers des dépenses encore à faire, évaluées à 1 million, soit par une somme maximale de 334 000 fr., payable à dater de 1887, à raison d'un maximum annuel de 35 000 fr.: les travaux prévus consistaient: a) dans les corrections fluviales de l'Orbe, du Talent, du Nozon, du Buron, du Mujon, du Bey et de la Brinaz; b) travaux aux canaux d'assainissement oriental et occidental; c) canal d'alimentation dérivé de l'Orbe, voûtage du canal des boucheries, voûtage et approfondissement du canal oriental dans la ville d'Yverdon.

Par décret du 16 Septembre 1885, remplaçant celui du 28 Novembre 1881, et modifiant les décrets précédents sur la matière, le Grand Conseil, après avoir énuméré de nouveau les divers travaux nécessités par l'entreprise, répartit les frais de construction de ces travaux, déduction faite de la subvention fédérale, entre l'Etat (40 %), les communes (10 %) et les propriétaires intéressés (50 %), conformément aux prescriptions susrappelées des art. 17 à 24 de la loi du 3 Décembre 1881.

La nouvelle commission de classification fut nommée en 1886.

Des tableaux comparatifs annexés à son rapport du 30 Sep-

tembre 1887, il résulte qu'elle a fait entrer dans le périmètre nouveau la ville d'Yverdon, avec ses immeubles bâtis, sans toutefois se prononcer sur la question de savoir si l'entreprise, soit les travaux d'assainissement ont une utilité directe pour ces immeubles et leur communiquent une plus-value; dans son procès-verbal du 14 Juillet 1886, la commission se borne à reconnaître d'une manière générale, que la superficie occupée par les constructions et bâtiments d'Yverdon doit être comprise dans le périmètre imposable, autant en raison des avantages qu'ils retirent de l'abaissement des eaux du Jura et du dessèchement des marais de l'Orbe, que des travaux de protection contre les inondations qui résulteront pour eux de la correction du Buron; la commission explique qu'elle s'est contentée de fixer un coefficient basé sur la valeur du sol sur lequel ces immeubles reposent, cette estimation lui paraissant plus conforme à l'équité, eu égard à la libération des bâtiments eux-mêmes, la commission décida toutefois de n'appliquer au dit sol aucun coefficient inférieur à 5. Cette opération n'eut pas moins pour conséquence de porter à 17 773 fr. 89 c. la contribution annuelle de la ville, laquelle ne payait que 6493 fr. 50 cent. suivant la classification de 1875, pour ses immeubles sis dans le marais. Cette contribution s'élève ainsi, pour 10 ans, à 177 730 fr., soit au 44,4 % de la contribution totale imposée à l'ensemble des immeubles intéressés. La somme annuelle à payer en plus par cette localité est donc de 11 280 fr. 39 c., tandis que les autres communes du périmètre (sauf Chamblon et Gressy) furent dégreuvées, dans des proportions diverses, pour une somme totale de 10 446 fr. 34 c.

Par avis paru dans la *Feuille des avis officiels* du 13 Avril 1888, le département des travaux publics avise, entre autres, que conformément à la loi du 3 Décembre 1881 précitée et en exécution du décret du Grand Conseil du 16 Septembre, une enquête sur le projet de classification des terrains contribuables à l'assainissement des marais de l'Orbe est ouverte pendant 30 jours, du 9 Avril au 7 Mai 1888; que dans chacun des greffes municipaux des 16 communes intéressées, il sera déposé pendant ce temps: a) l'onglet des plans cadastraux

compris dans le périmètre; b) le registre indiquant pour chaque commune les noms des propriétaires, la désignation cadastrale, la surface, la nature, le nom local, la taxe cadastrale, le coefficient admis et la cote à payer; c) un cahier destiné à recevoir les observations du contribuable, lesquelles peuvent également être adressées au département des travaux publics.

Le dit avis ajoute que, pendant le même temps, les intéressés pourront consulter le plan général indiquant l'ensemble du périmètre contribuable, et il rappelle que la classification actuelle n'a été admise qu'à titre provisoire et que la nouvelle classification s'appliquera à toutes les dépenses effectuées dès la mise en vigueur du décret du 1^{er} Septembre 1875.

Sous date du 5 Mai 1888, la commune d'Yverdon et 181 propriétaires recoururent au Conseil d'Etat contre le rapport de la commission de classification; le 6 dit, M. le juge fédéral Roguin interjeta également auprès de cette autorité un recours, devenu sans objet dans le litige actuel, ce recourant ayant vendu dans l'intervalle les immeubles auxquels ce recours avait trait.

Les recours de la ville d'Yverdon et des propriétaires, appuyés par un mémoire de la Municipalité en date du 20 Juillet suivant s'attachent à démontrer que c'est à tort que les recourants ont été compris dans le périmètre pour leurs immeubles bâtis; ils estiment qu'au point de vue du droit commun, et attendu que le dessèchement des marais de l'Orbe n'a aucun intérêt pour ces immeubles, ils ne peuvent être appelés à supporter aucune responsabilité relativement aux travaux à exécuter et à leurs conséquences. La Municipalité d'Yverdon, en particulier, conclut dans son mémoire à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat décider que la ville proprement dite ne doit pas être comprise dans le périmètre des terrains intéressés à l'assainissement de la plaine de l'Orbe. Si l'état de fait affirmé par ce qui précède n'était pas considéré comme établi, si les constatations antérieures ne paraissaient pas au Conseil d'Etat entièrement probantes, la Municipalité recourante demande qu'une nouvelle enquête soit ordonnée préalablement au prononcé du Conseil d'Etat.

Cette dernière autorité communiqua ces recours à la commission de classification, pour rapport et préavis; dans sa séance du 29 Décembre 1888, le Conseil d'Etat reçut communication de ce rapport, dont il adopta les conclusions; cette décision, rejetant les recours, fut communiquée à la Municipalité d'Yverdon en date du 20 Janvier 1889. Elle résume en résumé comme suit les griefs des recourants:

Les propriétés des dits recourants rentrent légalement et géographiquement dans le périmètre naturel du bassin de la plaine de l'Orbe, puisqu'elles se trouvent sur le cône formé par les alluvions de ce cours d'eau (art. 18 de la loi de 1881): peu importe qu'elles n'aient pas été comprises jusqu'ici dans le périmètre payant et que les recourants prétendent que la ville d'Yverdon n'ait jamais eu à souffrir d'inondations du fait des eaux se déversant dans la plaine de l'Orbe. La commission estime que les immeubles yverdonnois avaient un intérêt majeur et évident, au double point de vue de la salubrité et de la sécurité, à être protégés contre les inondations et assainis par l'abaissement de la nappe d'eau souterraine au moyen des travaux supérieurs. Si l'enquête agricole de 1865 se tait sur les maisons d'Yverdon, c'est parce qu'elle n'a pas cru de sa compétence pour s'en occuper.

Quant à l'explication demandée par les recourants dans leur recours au Conseil d'Etat sur la contradiction entre la répartition faite par la commission comprenant seulement les dépenses de l'entreprise dès 1885 et la publication dans la *Feuille des avis officiels*, selon laquelle cette répartition vise aussi les travaux antérieurs à 1875, la dite commission, dans le procès-verbal de sa séance du 25 Octobre 1888 déclare qu'elle a toujours entendu que ses taxes s'appliquaient aussi bien aux anciennes dépenses qu'aux nouvelles et que la répartition qu'elle a faite du million de travaux à exécuter, doit être considérée comme devant être la base de calcul de toutes les contributions annuelles à exiger à partir de 1875 des propriétaires intéressés, comme le prévoient l'art. 23 du décret du 16 Septembre 1885 et les actes législatifs et administratifs qui s'y rattachent. Aucune communication de cette

décision de la commission n'a été faite aux recourants, et le Conseil d'Etat, dans son arrêté du 29 Décembre, n'a pas touché cette question.

Comme il est incontesté que les frais faits dans cette première période sont aussi considérables que les dépenses nouvelles, il s'ensuit que la charge totale imposée aux recourants s'élève à environ 350 000 fr.

C'est contre la décision du Conseil d'Etat des 29 Décembre 1888/20 Janvier 1889 que la commune d'Yverdon et les propriétaires susmentionnés recourent, sous date du 18 Mars 1889, au Tribunal fédéral, concluant à ce qu'il lui plaise prononcer, pour violation de la garantie constitutionnelle de la propriété et de l'égalité devant la loi :

1° Que le rapport et la répartition de la commission de classification en date du 30 Septembre 1887 et la décision du Conseil d'Etat en date du 29 Décembre 1888 sont annulés et ne peuvent déployer aucun effet en ce qui concerne les immeubles des recourants et

2° Subsidiairement que l'application de ce rapport et la perception des contributions sont suspendues jusqu'à ce qu'il ait été procédé à une expertise conformément à la réquisition qu'ils ont formulée dans leurs recours au Conseil d'Etat.

3° Que vu le défaut par le Conseil d'Etat du canton de Vaud de faire droit à cette réquisition, il sera procédé à une expertise ordonnée par le Tribunal fédéral et confiée à des experts nommés par cette autorité.

A l'appui de ces conclusions, les recourants estiment en résumé que la décision du Conseil d'Etat équivaut à un refus de prononcer et constitue un déni de justice, en ce que cette autorité ne s'exprime même pas sur la réquisition d'expertise formulée par eux, et que sur le fond elle renvoie purement et simplement à la décision de la commission de classification. De même la décision dont est recours ne donne pas non plus de réponse à la question de la rétroaction de la classification de 1885 aux travaux à partir de 1875. Ils soutiennent que la ville d'Yverdon proprement dite n'a aucun intérêt à l'assainissement des marais et que les bâtiments des

recourants n'ont aucune plus-value à espérer de l'exécution de cette entreprise. Yverdon n'a jamais été inondé, ni astreint à contribution de par les commissions précédentes ; la situation de la ville à un niveau sensiblement supérieur à celui des terrains à assainir l'a toujours préservée jusqu'ici.

L'Etat n'a pas le droit de faire participer aux dépenses des travaux les propriétaires intéressés dans une proportion supérieure à celle de l'avantage que leurs immeubles retirent de ces dépenses. Les recourants ajoutent que la participation de 44.4 % de toutes les charges à répartir, imposée à la seule commune d'Yverdon, constitue une lésion énorme de leurs intérêts et une inégalité inconstitutionnelle, la plus grande partie de cette contribution pesant sur des immeubles bâtis, qui n'ont aucun avantage ou plus-value à attendre de ces travaux ; or la commission n'a nullement tenté de déterminer cette plus-value.

Les recourants prétendent en outre qu'il a été appliqué à leurs immeubles bâtis des règles différentes de celles appliquées aux autres centres d'habitation de la plaine dont les bâtiments sont demeurés exonérés ; ils font valoir enfin que la décision de la commission a été prise sans que ni les autorités communales ni les intéressés aient été prévenus qu'il s'agissait d'englober toute la ville d'Yverdon dans le périmètre où elle n'avait jamais figuré jusqu'ici, et sans qu'aucun d'eux ait pu défendre ses intérêts. Le périmètre a été fixé et les charges réparties en une seule opération, dont le résultat a été connu en bloc après coup.

Dans son mémoire au Conseil d'Etat, qu'elle déclare constituer partie intégrante du recours, la Municipalité estime, entre autres, que toutes les conventions auxquelles elle a concouru touchant la vente des moulins, ont pour base essentielle le fait admis par tout le monde à l'époque des négociations, que la ville d'Yverdon n'est pas et ne peut pas être comprise dans le périmètre des terrains à assainir. La participation financière de la ville est régie dans ces conventions d'une manière définitive et par consentement mutuel ; on ne peut admettre, après que le prix des travaux dans l'intérieur

de la ville et la contribution spéciale à percevoir de quelques immeubles riverains des canaux urbains ont été fixés, que l'intention des parties ait été d'admettre la possibilité d'un autre genre de contribution indéterminé, illimité, et qui se traduit aujourd'hui par centaines de mille francs à prendre sur les bâtiments de la ville.

Dans sa réponse au Tribunal fédéral, l'Etat de Vaud conclut à libération des conclusions prises par les recourants et au rejet des recours, tant exceptionnellement qu'au fond. Il fait valoir en substance :

Le prononcé de la commission ne peut faire l'objet de l'examen du Tribunal fédéral ; ce serait une immixtion dans une matière purement cantonale ; les recours contre ce prononcé sont d'ailleurs tardifs.

Le grief tiré d'un déni de justice n'est pas fondé ; le Conseil d'Etat n'a pas refusé de juger ; s'il n'a pas ordonné d'enquête ultérieure, c'est qu'il avait en main des matériaux suffisants.

En adoptant les motifs allégués par la commission, le Conseil d'Etat a rendu une décision motivée.

Il est inexact que les autorités communales d'Yverdon n'aient point été entendues et que la commission n'ait pas suffisamment justifié ses appréciations.

Quant à l'application de la nouvelle classification à partir de 1875, la commission, ainsi que cela résulte de sa décision du 25 Octobre 1888, a elle-même interprété son prononcé dans ce sens que sa répartition doit faire également règle pour les dépenses dès 1875 au 31 Décembre 1884, et c'est avec raison.

La classification de 1880, à teneur des exposés des motifs et des décrets de 1881 et de 1885, n'était que provisoire, elle devait être révisée et remplacée par une nouvelle classification définitive : un compte d'attente avait été ouvert aux propriétaires, mais la classification de 1888 l'a remplacé, et celle-ci s'applique par conséquent aux dépenses faites dès 1875 à fin 1884.

La réponse cherche ensuite à établir que la ville d'Yverdon

retire des travaux de l'entreprise divers avantages au point de vue de la sécurité contre les inondations, de l'assainissement du sol et de l'amélioration des conditions climatiques.

C'est à tort également que les recourants estiment que les contributions ne sauraient dépasser la plus-value résultant des travaux exécutés ; les entreprises de correction forment de véritables associations entre les propriétaires intéressés, qui avec l'aide de l'Etat, exécutent des travaux communs ; ceux-ci sont donc tenus à payer le coût de ces travaux, sans égard à la circonstance que cette contribution imposée aux intéressés dépasse ou non la plus-value. En cette matière, la notion de la plus-value est sans importance juridique. La classification attaquée n'implique donc pas d'atteinte à l'inviolabilité de la propriété ; elle n'emporte pas davantage une violation de l'égalité devant la loi ; les immeubles bâtis d'Yverdon n'ont été taxés que pour la valeur du sol, et non, comme le prévoit la loi de 1881, pour toute leur valeur cadastrale. S'il y a là une irrégularité, elle est en faveur des recourants. De plus, si la commission a laissé de côté les villages de la plaine de l'Orbe et a fait rentrer dans le périmètre la seule ville d'Yverdon, c'est que ces villages sont construits en dehors des terrains submersibles, tandis que la ville s'élève sur le cône formé par les alluvions des torrents de la plaine de l'Orbe et que l'art. 18 de la loi de 1881 devait lui être dès lors appliqué.

Dans leur réplique, les recourants reprennent, avec de nouveaux développements, les arguments de leur recours. Ils insistent en particulier, derechef, sur ce que la commission n'a fait aucune tentative pour rechercher la plus-value. Ils s'appuient de nouveau, au point de vue de l'égalité devant la loi, sur le fait que les autres centres de population de la plaine ont été exonérés avec soin, alors que plusieurs de ces villages sont souvent submergés, tandis qu'Yverdon ne l'est pas ; en refusant de procéder à une enquête sur ce point, l'Etat consacre une inégalité complète et applique à des situations analogues deux poids et deux mesures.

La duplique de l'Etat reproduit également, en les développant, les considérations présentées dans la réponse ; en ce

qui concerne en particulier le dernier grief de la réplique, relatif à l'égalité devant la loi, l'Etat conteste que la commission ait excepté du périmètre des villages qui auraient été inondés par les cours d'eau de la plaine de l'Orbe ; tous ces villages ont été, selon la duplique, construits naturellement en dehors et au-dessus de la zone des terrains submersibles, et leur position est dès lors entièrement différente de celle de la ville d'Yverdon, qui a été construite sur le cône même des alluvions de ces cours d'eau.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1° Le moyen préliminaire formulé dans la réponse et consistant à contester que le Tribunal fédéral puisse, le cas échéant, annuler le prononcé de la commission de la classification, à l'égard duquel le recours serait tardif, est dénué de fondement. En adoptant les motifs et le dispositif de ce prononcé, qui n'avait point un caractère définitif, le Conseil d'Etat l'a fait sien dans son entier, et la nullité de la décision de cette autorité entraîne, si elle est admise, celle du prononcé de la commission.

2° En ce qui concerne le moyen du recours tiré d'un prétendu déni de justice, il n'est point exact que le Conseil d'Etat n'ait pas pris de décision en la cause. Ainsi qu'il vient d'être dit, bien que cette autorité n'ait pas ajouté au prononcé de la commission des considérants nouveaux, elle a déclaré s'associer à toutes les considérations émises dans le dit prononcé, et, fondée sur celles-ci, elle a écarté les recours ; c'est dès lors sans droit que les recourants ont voulu voir un déni de justice dans ce mode de procéder.

Le grief relatif au prétendu refus de la commission d'entendre la Municipalité et au refus de l'Etat de procéder à une expertise sur la question de l'annexion de la ville d'Yverdon au périmètre intéressé à l'assainissement, se rattache à l'ensemble des critiques formulées par les recourants, au point de vue de la violation des garanties de la propriété et de l'égalité devant la loi ; il en sera tenu compte lors de l'examen de ces points.

Enfin les recourants voyaient un déni de justice dans le

fait que le Conseil d'Etat ne s'était pas prononcé sur la question de savoir si la classification nouvelle doit s'appliquer aussi, rétroactivement, aux dépenses des travaux effectués de 1875 à 1885. L'Etat, dans sa réponse, a donné les renseignements demandés ; de nombreux recours avaient été interjetés contre la classification opérée sur la base du décret de 1875 ; le 24 Décembre 1880, le Conseil d'Etat, par le motif qu'un nouveau plan d'ensemble des travaux était en vue, décide de suspendre les décisions sur les recours et de percevoir provisoirement les contributions d'après la classification de 1875, ce dont les propriétaires furent avisés par circulaire du 10 Janvier 1881. La classification provisoire de 1880 a été remplacée par la classification définitive de 1888. (Art. 33 du décret de 1881, art. 23 du décret de 1885 ; voir aussi motifs de ce décret.)

Ensuite de ces explications, les recourants, sans abandonner leurs critiques contre cette rétroaction, n'en ont plus tiré argument au point de vue d'un déni de justice ; il n'y a donc plus lieu d'examiner ce moyen à cet égard.

3° Il ne se justifie pas davantage d'entrer en matière à propos du présent recours sur la prétention de la commune d'Yverdon d'être libérée de toute contribution, ensuite des conventions passées à l'occasion de la vente des moulins. C'est là une question de droit civil, ressortissant, le cas échéant, aux tribunaux de cet ordre, et dont le Tribunal de céans ne saurait se nantir comme Cour de droit public.

4° En ce qui concerne le motif du recours tiré d'une atteinte portée au principe de l'inviolabilité de la propriété et de l'égalité devant la loi :

Dans son arrêt du 12 Juillet 1878, en la cause de la commune de Finsterhennen et consorts, espèce analogue à la contestation actuelle, le Tribunal fédéral a reconnu que « les » recourants pourraient se plaindre avec raison d'une violation de l'égalité devant la loi, si leur obligation de contribuer aux frais de l'entreprise en question était fixée autrement et d'une manière plus onéreuse pour eux, qu'il n'est » admissible en pareil cas d'après la législation existante, »

(voir. Recueil IV, p. 394, consid. 6) et dans son arrêt du 13 Juin 1885, concernant les propriétaires de Witzwyl, le même tribunal a prononcé que « le principe de l'égalité devant la » loi serait violé par l'imposition aux recourants de charges » disproportionnées au profit qu'ils retiraient de l'entreprise » de la correction, et que cette imposition disproportionnée » devrait être admise, si les recourants étaient tenus de » contribuer aux frais de l'entreprise *au delà de la plus-value » de leurs fonds* ; » le même arrêt ajoute qu' « il y aurait » violation constitutionnelle si les autorités cantonales, sous » l'apparence d'une estimation de plus-value, avaient en » réalité opéré la répartition des frais de dessèchement d'a- » près d'autres principes. »

Or dans l'espèce, il est incontesté que la commission n'a ni recherché, ni déterminé la plus-value dont les immeubles des recourants auront à bénéficier ou jouissent déjà de par les travaux de l'entreprise de l'assainissement des marais de la plaine de l'Orbe.

L'Etat, dans sa réponse, allègue, il est vrai, que cette estimation de la plus-value n'était point nécessaire et que la commission, après avoir fixé le périmètre, avait seulement à déterminer la contribution de chaque fonds en ne prenant en considération que la valeur cadastrale, multipliée par le coefficient indiquant le degré respectif d'intérêt de l'immeuble aux travaux de l'entreprise, et que le taux de cette contribution ne pourrait être attaqué, même s'il était supérieur à la plus-value obtenue, la loi vaudoise, seule applicable à cet égard, réglant dans ce sens la participation de la propriété immobilière aux frais des travaux d'utilité publique.

5° Cette théorie n'est toutefois point admissible. Il est vrai que les décrets et lois du canton de Vaud doivent être appliqués ici en première ligne. Mais il est tout d'abord très douteux que ces actes législatifs aient le sens que leur attribue, dans sa réponse, la partie opposante au recours, et que, dans des cas semblables, il ait déjà été procédé en ce sens que les propriétés intéressées ont été frappées de contributions excédant les avantages que leur apportait l'entreprise.

A la vérité, ni les décrets susvisés, ni la loi du 3 Décembre 1881 ne formulent expressément le principe que la contribution de la propriété intéressée doit être limitée par la plus-value de chaque immeuble ; ces actes législatifs se bornent à indiquer le mode d'évaluation de la plus-value se réalisant ensuite de l'exécution de l'entreprise, et l'influence de cette plus-value sur la répartition des frais.

Le décret de 1875 prévoyait le système de la classification ; en revanche, celui de 1881 a admis, concurremment avec ce système, celui des coefficients et de la valeur cadastrale ; aux termes de la loi de 1881, à laquelle le décret de 1885 se réfère, c'est ce dernier système qui doit être appliqué exclusivement.

Or il n'est point contesté que les décrets de 1875 et de 1881 partent de l'idée que la plus-value constitue la limite maximum de la contribution, et si l'Etat ne veut pas reconnaître le même principe vis-à-vis du décret de 1885 et de la loi de 1881, c'est par le motif que par suite de ces actes législatifs, le système des coefficients était entré en vigueur. Mais il est évident que ce dernier système n'est en opposition qu'avec celui de la classification qui l'avait précédé, en ce qu'il fixe un autre mode de calcul et de détermination de la contribution, sans toucher en aucune manière la question de la limite maximum de cette contribution. Cette limite est entièrement indépendante des deux systèmes, et les mêmes motifs qui doivent la faire admettre dans l'application des décrets de 1875 et de 1881, doivent la faire reconnaître également au regard de la loi de 1881 et du décret de 1885 : ce dernier donne encore, en effet, au titre IV consacré à la classification des terrains contribuables, l'intitulé significatif « Estimation de la plus-value, » comme le font les décrets précédents.

De même, il n'a été prétendu nulle part que, dans des cas analogues, on ait exigé des contributions supérieures à la plus-value ; au contraire, il est allégué qu'il a toujours été admis que les dépenses à faire seraient inférieures à la plus-value, et que, dans l'espèce, cette limite n'a jamais été dépassée.

6° Mais même en admettant que la loi et les décrets en question aient le sens que la partie opposante au recours leur attribue dans ses écritures, ces actes législatifs ne pourraient subsister en présence de la garantie constitutionnelle de l'égalité devant la loi ; car ce principe, inscrit à l'art. 4 de la constitution fédérale et à l'art. 2 de la constitution vaudoise est, comme règle fondamentale, décisif aussi bien en ce qui a trait à l'action administrative et judiciaire, qu'en ce qui touche l'action législative des autorités de l'Etat (voir Rec. VI, page 172, considérant 1).

Sans aucun doute, un canton a le droit, en vue d'une entreprise d'utilité publique, d'instituer une association entre les propriétaires d'immeubles intéressés et d'imposer à ces propriétaires, en dehors de la part qu'ils supportent déjà comme contribuables à l'impôt, pour la participation de l'Etat à l'entreprise, une contribution spéciale pour couvrir les frais des travaux. Cette contribution, qui n'est pas régie par le code civil, mais par les décrets qui l'imposent, ne saurait toutefois être illimitée ; elle trouve sa limite naturelle et constitutionnelle dans son correspectif, qui n'est autre que la plus-value communiquée à l'immeuble par l'entreprise.

L'imposition aux propriétaires d'immeubles, d'une contribution spéciale et exceptionnelle, ne peut se justifier que pour autant que ces propriétaires retirent de l'entreprise des avantages spéciaux, ne profitant pas aux autres citoyens. C'est cet intérêt qui doit déterminer la mesure de l'obligation à contribuer : dès l'instant où la contribution du propriétaire atteint un chiffre qui représente l'équivalent des avantages que lui apporte l'entreprise, il n'y est plus intéressé à un autre titre que tout autre citoyen, et il ne peut dès lors plus être frappé d'une contribution ultérieure. A partir de ce moment, il apparaît comme non-intéressé, et il n'est point contesté que contraindre un non-intéressé à une telle contribution impliquerait une atteinte au principe constitutionnel garantissant l'égalité devant la loi.

C'est en vain que pour justifier une opinion contraire, la réponse invoque certains actes législatifs fédéraux et cantonaux, intervenus en matière analogue.

En effet, l'arrêté fédéral du 25 Juillet 1867, concernant la correction des eaux du Jura, considère expressément la plus-value comme limite maximum de la contribution à exiger des propriétaires intéressés. (Voir aussi Message du Conseil féd. du 8 avril 1857. Feuille féd. I, 309 ss.) C'est pour cela que la commission fédérale fixait la plus-value résultant de la correction des eaux du Jura pour les immeubles d'Yverdon, l'abaissement de l'Orbe et de ses affluents, ainsi que la protection contre les inondations du lac et des fleuves qui s'y jettent étant une conséquence directe de l'abaissement du lac de Neuchâtel.

La commission a estimé que les quartiers extérieurs seuls de la ville, représentant le dixième de la valeur cadastrale totale, bénéficiaient d'une semblable plus-value et seraient astreints à une contribution de 25 000 fr. (Voir Feuille féd. 1866, II, p. 696.)

En ce qui concerne la loi bernoise analogue de 1857, également invoquée dans la réponse, le gouvernement de Berne déclare positivement qu'elle a toujours été comprise dans ce sens que les contributions des propriétaires intéressés ne peuvent dépasser la plus-value. (Voir Recueil des arrêts du Trib. féd. IV, page 389 ss.)

7° En partant de ce principe, il est clair que la commission de classification, pour fixer la contribution des immeubles bâtis d'Yverdon, devait prendre en considération l'élément de la plus-value. En ne déterminant pas ce facteur, elle a couru le risque d'imposer sans droit une contribution à des propriétaires dont les immeubles ne bénéficient d'aucun avantage, ou de les contraindre à contribuer dans une mesure disproportionnée et supérieure à la plus-value obtenue.

Dans l'espèce, l'omission commise apparaît comme grave dans ses conséquences, car la commission s'est bornée, pour justifier l'englobement de la ville d'Yverdon dans le périmètre, et la majoration de plus de 11 000 fr. de sa contribution annuelle, à invoquer d'une manière générale, — et sans évaluer pour chaque immeuble frappé la plus-value qui doit en résulter, — des avantages problématiques, absolument

contestés par les recourants, et non établis en procédure, par expertises ou autrement.

8° En effet les deux premiers chefs d'avantages signalés par la commission dans son procès-verbal du 14 Juillet 1886, comme devant résulter des travaux, pour la ville d'Yverdon, ne paraissent pas pouvoir entrer en ligne de compte au point de vue d'une plus-value :

a) Il y a lieu de faire abstraction des avantages résultant de l'abaissement des eaux du Jura, entreprise distincte de celle de l'assainissement des marais de la plaine de l'Orbe, et pour laquelle toutes les communes intéressées, y compris Yverdon, ont spécialement contribué et contribuent encore.

b) Il ne se justifie pas non plus d'invoquer les avantages du dessèchement des marais pour la dite ville, laquelle se trouve en dehors des marais, n'a jamais été comprise dans leur périmètre lors des classifications précédentes, n'a jamais été appelée auparavant à contribuer pour ses immeubles bâtis, à l'entreprise du dessèchement comme telle, mais seulement, dans la mesure plus haut indiquée, à l'entreprise de l'abaissement des eaux du Jura.

La commission ne spécifie d'ailleurs aucunement quels seraient les avantages dont elle veut tenir compte.

C'est en vain, du reste, que pour justifier sa décision, la commission, dans son procès-verbal relatif à l'examen des recours, tire argument de l'art. 18 de la loi de 1881 précitée, statuant que le périmètre d'un torrent comprend l'ensemble des terrains submersibles, c'est-à-dire le cône formé par les alluvions d'un torrent, et qu'elle estime que la ville d'Yverdon, étant édiflée sur ce cône, — ce qui est d'ailleurs contesté, — doit supporter sa part des dépenses de l'entreprise.

L'art. 18, en effet, ne pose cette règle qu'« en principe, » ce qui équivaut évidemment à excepter et à dispenser de toute participation les immeubles, même situés sur le cône d'alluvions, mais qui n'auraient aucun intérêt à l'entreprise et ne pourraient en recevoir une plus-value ; cette conséquence résulte de l'art. 17 *ibidem*, d'après lequel c'est l'intérêt des terrains qui doit être le facteur principal de la participation.

D'ailleurs, à supposer qu'un intérêt semblable existe pour la ville, — ce qu'elle conteste, — à l'égard des travaux de correction du Buron, sa part afférente aux dépenses de ce chef ne dépasserait en aucun cas 20 000 fr., ce qui ne saurait nullement justifier les charges, plus que décuples, à elle imposées par la classification attaquée.

9° Il n'est pas mieux établi que les immeubles bâtis d'Yverdon aient, ainsi que l'allègue en outre la commission, un intérêt majeur, sous le double rapport de la salubrité et de la sécurité, à être protégés contre les inondations et assainis au moyen des travaux supérieurs destinés à canaliser les rivières. En effet, les travaux mis par l'art. 4 de l'acte de vente des moulins du 11 Décembre 1875, modifié par la convention du 30 Avril 1881, à la charge de l'Etat de Vaud acheteur, n'avaient pas pour but et ne pouvaient avoir pour effet d'améliorer la salubrité d'Yverdon, mais uniquement de maintenir à cet égard l'état antérieur, en assurant à la ville le remplacement du volume d'eau dont l'abaissement du niveau de l'Orbe devait la priver. D'autre part, la commission ne prétend point, et il n'a pas été prouvé à l'encontre des dénégations des recourants que la ville ait jamais été, comme l'affirme la réponse, inondée par les cours d'eau qui la traversent ou l'avoisinent.

10° Il y a lieu de remarquer encore que l'application à la période de 1875 à 1885, du travail de classification de la commission en ce qui concerne Yverdon, ne paraît pas se justifier sans autres, vu les conditions toutes nouvelles dans lesquelles, au dire du Conseil d'Etat lui-même, est entré le système de la correction à partir de 1881, époque à laquelle l'abaissement des eaux a été substitué dans une plus grande mesure au système d'assainissement antérieur. En effet, c'est précisément en se fondant sur le changement de système que la commission cherche à justifier l'extension du périmètre.

11° L'exemption des autres localités de la plaine d'Orbe de toute contribution pour leurs immeubles bâtis constituerait de plus une inégalité de traitement au préjudice d'Yverdon, pour le cas où cette ville pourrait établir qu'elle n'a aucun intérêt

aux travaux d'assainissement, ou que tout au moins, à supposer qu'elle en ait un, ce qu'elle conteste, il n'est en tout cas pas supérieur à celui des autres centres de population de la plaine, qui ont été exonérés de toute contribution.

A ce point de vue, les recourants se plaignent avec raison de n'avoir pas été mis à temps en mesure de s'expliquer sur l'englobement dans le périmètre des terrains bâtis d'Yverdon, et d'apporter leurs preuves sur les faits décisifs contestés. En effet, l'objection consistant à prétendre que l'inspection locale ordonnée par la commission et annoncée à l'avance à la Municipalité (art. 10 du décret de 1885) aurait offert aux dits recourants une occasion suffisante à cet égard n'est pas fondée. Il est établi qu'avant et durant cette vision des lieux, il n'a pas été donné aux dits recourants le moindre motif de supposer qu'il puisse s'agir d'une extension du périmètre, alors que ces terrains bâtis avaient toujours été, c'est-à-dire pendant trente ans au moins, considérés comme étant en dehors du dit périmètre et avaient été en conséquence libérés de toute contribution; il n'en a pas été autrement en application du décret de 1881 (analogue à celui de 1885), bien que ce décret, comme corollaire de la modification du caractère technique des travaux, ait prévu en général une extension du périmètre.

Quant à la requête formulée dans le mémoire de la Municipalité d'Yverdon, et tendant à l'ordonnance d'une expertise sur les points de fait contestés, la décision du Conseil d'Etat ne lui a donné aucune réponse.

12° Dans cette situation, le Tribunal fédéral, — sans vouloir revendiquer le droit de déterminer en dernier ressort le taux de la contribution à imposer aux immeubles bâtis d'Yverdon, et sans préjuger la question de savoir si les conditions dans lesquelles se trouvent ces immeubles justifie leur annexion au périmètre, — doit admettre que les procédés de la commission portent atteinte à la garantie constitutionnelle (art. 4 const. féd., et 2 const. vaud.) de l'égalité des citoyens devant la loi, et ne sauraient subsister.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est admis, dans le sens des considérants qui précèdent; en conséquence la répartition de la commission de classification, en date de 30 Septembre 1887 et la décision du Conseil d'Etat du 29 Décembre 1888 sont annulés en ce qui concerne les immeubles des recourants sis dans la ville d'Yverdon.