

2. **Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. — Atteintes portées à d'autres droits garantis.**

35. *Arrêt du 24 avril 1901,
dans la cause Fauquez et consorts contre Vaud.*

Recours contre une décision du **Grand Conseil vaudois** prononçant la **clôture de la discussion** sur l'entrée en matière au sujet du projet de décret relatif aux impôts lausannois. Qualité pour recourir. — Constitutionnalité de la clôture de la discussion. — Autonomie communale en matière d'impositions. Art. 80, 82, 89, 90 et 92 Const. vaudoise.

A. — En date du 12 juin 1900, la Municipalité de Lausanne a soumis au Conseil communal un préavis concluant à ce qu'il décidât de demander au Conseil d'Etat un décret renouvelant pour deux ans les impôts communaux adoptés par le Conseil communal le 24 juillet 1897, avec l'adjonction d'un droit sur les successions en ligne directe.

Dans sa séance du 6 juillet suivant, le Conseil communal discuta ce préavis et apporta au projet d'impositions présenté par la Municipalité diverses modifications ayant trait à l'assiette de l'impôt immobilier, aux déductions pour charges de famille et à l'impôt sur les loyers, qui était supprimé.

Le projet ainsi adopté fut adressé au Conseil d'Etat qui le soumit à l'enquête prescrite par la loi. Ce projet provoqua diverses oppositions, qui furent transmises à l'autorité communale.

Le 4 octobre, le Conseil communal adopta, par 39 voix contre 34, une résolution tendant à admettre les oppositions comme fondées et à adopter, en lieu et place du projet critiqué, celui présenté par la Municipalité le 12 juin précédent.

Dans cette même séance, il décida qu'un second débat aurait lieu sur cette question le 16 octobre. A l'inverse de ce qui s'était passé le 4 octobre, il se prononça le 16, par 43 voix contre 41, pour le rejet des oppositions et le maintien du projet adopté le 6 juillet.

A la suite de ce vote, trente membres du Conseil communal se rattachant aux partis démocratique et progressiste adressèrent une pétition au Conseil d'Etat demandant à cette autorité de ne pas recommander au Grand Conseil l'approbation du projet d'impôt du 6 juillet, mais de lui proposer au contraire d'autoriser la commune de Lausanne à percevoir ses impôts sur la base du projet municipal du 12 juin.

Une pétition dans le même sens fut aussi adressée au Conseil d'Etat par dix-neuf membres du Conseil communal se rattachant au parti libéral.

Le Conseil d'Etat décida, en effet, le 30 octobre de proposer au Grand Conseil l'adoption d'un décret autorisant la commune de Lausanne à percevoir pendant deux ans, à dater du 1^{er} janvier 1901, un impôt annuel sur des bases identiques à celles du projet municipal du 12 juin, et comportant, en particulier, le rétablissement de l'impôt sur les loyers.

Le projet de décret du Conseil d'Etat fut soumis aux délibérations du Grand Conseil dans les séances de cette autorité des 22, 23, 27 et 28 novembre 1900.

Les séances des 22 et 23 novembre furent presque entièrement consacrées à une discussion préliminaire, dans laquelle de nombreux orateurs prirent la parole pour et contre le projet de décret.

Dans la séance du 27 novembre, le député Ruedi fit la proposition que le Grand Conseil n'entrât pas en matière sur le projet de décret du Conseil d'Etat et autorisât les autorités communales de Lausanne à percevoir l'impôt pour le terme de deux ans conformément à la délibération du Conseil communal du 6 juillet 1900.

A teneur du procès-verbal de la séance, la parole avait été accordée onze fois à la suite de la proposition Ruedi, lorsque le député Augsburg proposa au Grand Conseil de prononcer la clôture de la discussion. Cette proposition, combattue comme antiréglementaire par le député Fauquez, fut néanmoins adoptée par 111 voix contre 18.

La proposition Ruedi fut ensuite repoussée, et le projet de décret fut discuté en 1^{er} et 2^e débat, puis définitivement

adopté par le Grand Conseil dans la séance du 28 novembre.

B. — Le 8 décembre 1900, A. Fauquez et huit autres députés, ainsi qu'un certain nombre de membres du Conseil communal de Lausanne et de contribuables lausannois ont adressé au Tribunal fédéral un recours de droit public concluant à ce qu'il lui plaise :

1° Casser la décision du Grand Conseil fermant par un vote de clôture la discussion touchant l'entrée en matière sur le projet de décret relatif aux impôts lausannois, et, cela fait, faire procéder à une nouvelle discussion, jusqu'à épuisement, sur la question de l'entrée en matière ;

2° subsidiairement, casser la décision du Grand Conseil en tant qu'elle réintroduit à Lausanne, pour deux ans, l'impôt sur les loyers abrogé par le Conseil communal le 6 juillet 1900.

Les recourants motivent en substance ces conclusions comme suit :

La première décision attaquée a empêché, contrairement au règlement du Grand Conseil, quelques-uns des recourants d'obtenir ou de redemander la parole ; elle viole l'art. 44 de la Constitution cantonale, qui garantit aux députés le droit d'initiative, ainsi que les art. 15 et 16 de la loi du 16 novembre 1885 sur l'organisation du Grand Conseil. Il résulte des art. 103 et 109 du règlement du Grand Conseil que le président est forcé de donner la parole au député qui la demande. Le Grand Conseil n'a donc pas le droit de voter la clôture d'une discussion et d'empêcher ainsi les députés de discuter un projet, en un mot de remplir leur devoir de députés. Le Grand Conseil ayant voté lui-même sa loi organique et son règlement peut sans doute les modifier ; mais il ne peut le faire qu'en suivant la procédure fixée par lui-même dans les dits loi et règlement. Dans sa séance du 27 novembre, il a précisément renvoyé à une commission une motion demandant la modification du règlement par l'introduction d'un article réglant le droit de clôture. Tant que cet article n'est pas adopté, les art. 103 et 109 du règlement font seuls règle et toute décision du Grand Conseil fermant

la discussion par un vote de clôture constitue un déni de justice et une violation de la Constitution cantonale.

La décision du Grand Conseil, en tant qu'elle réintroduit à Lausanne l'impôt sur les loyers, viole les art. 80, 82, 89, 90, 92 de la Constitution cantonale, et l'art. 5 de la Constitution fédérale, d'après lequel la Confédération garantit les droits et les attributions que le peuple a conférés aux autorités ; elle est en opposition formelle avec la loi du 20 février 1892 sur les impositions communales, notamment à ses art. 19 et 20. Conformément à cette dernière loi, le Grand Conseil pouvait admettre l'impôt demandé, le modifier ou le rejeter ; mais il ne pouvait pas créer un impôt malgré les décisions communales. L'impôt demandé par le Conseil communal était un impôt foncier, ainsi qu'un impôt mobilier ; par contre, les autorités communales n'ont pas demandé de pouvoir maintenir ou introduire un impôt sur les loyers. Cela étant, le Grand Conseil, pas plus que le Conseil d'Etat ne pouvait se nantir de la question de l'impôt sur les loyers. Le droit de l'Etat d'intervenir dans le domaine communal doit être interprété d'une façon plutôt restrictive ; lorsqu'il n'existe pas de disposition autorisant l'intervention de l'Etat, les communes sont fondées, en vertu de la constitution et spécialement de l'art. 80, à résister à cette intervention. Pour pouvoir admettre la décision prise, il faudrait que les communes ne soient que des autorités inférieures, sans compétences propres ni indépendance. Or telle n'est pas leur situation. S'il est vrai que l'autorisation du Grand Conseil est nécessaire pour la création de nouveaux impôts, en revanche, il n'appartient pas au Grand Conseil de faire revivre des impôts supprimés ou d'en ordonner de nouveaux, sur lesquels les autorités communales n'auraient pas discuté. En votant le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat, le Grand Conseil a commis un véritable déni de justice.

C. — Ensuite de la communication qui a été faite du recours au Conseil d'Etat vaudois, pour lui-même et pour le Grand Conseil, l'avocat Métraux, agissant au nom de ces deux autorités et comme président du Grand Conseil, a produit

une réponse dans laquelle il y a lieu de relever ce qui suit :

Au moment où la clôture a été proposée, aucun des signataires du recours n'avait demandé ou redemandé la parole. L'auteur de la réponse affirme, en sa qualité de président du Grand Conseil, qu'il n'y avait plus à ce moment un seul orateur inscrit. Il est donc probable et même certain que la discussion aurait été close sans vote de clôture. La faculté de prononcer la clôture d'une discussion est un droit primordial et imprescriptible de toute assemblée délibérante. L'exercice peut en être réglementé ou limité par une disposition expresse, mais une assemblée ne peut s'en interdire l'usage sans renoncer à sa souveraineté. Si jusqu'ici le Grand Conseil n'a jamais senti le besoin de réglementer l'exercice du droit de clôture, c'est qu'il ne connaissait pas et que ses prédécesseurs n'ont jamais connu l'obstructionisme. Mais en fait cependant ce n'est pas la première fois qu'il fait usage du droit de clôture et cela sans que ce droit lui ait été contesté jusqu'ici.

Quant à l'adoption du décret du 28 novembre 1900, le Grand Conseil a agi dans la plénitude de sa compétence. Aucune des dispositions constitutionnelles et légales invoquées par les recourants n'est violée par le décret. L'art. 80 Const. vaud. proclame la subordination des communes à l'Etat; celui-ci a non seulement le droit, mais le devoir de surveiller leur administration et, en particulier, d'approuver les impôts qu'elles veulent établir (art. 82). Dès l'origine du canton de Vaud comme Etat indépendant, les communes ont pu percevoir des contributions, mais cette faculté a toujours été subordonnée à l'autorisation de l'Etat. L'établissement des impositions communales est aujourd'hui réglé par la loi du 20 février 1892. L'art. 19 de cette loi aurait été violé, d'après les recourants, parce que les autorités communales n'ont pas demandé de pouvoir maintenir ou percevoir un impôt sur les loyers. Il est vrai que les autorités communales n'ont pas fait cette demande, mais le Conseil d'Etat, estimant que le projet du Conseil communal ne pouvait être admis, était obligé, vu les circonstances, de pourvoir au remplace-

ment de l'impôt rejeté. En effet, il était matériellement impossible au Conseil communal de préparer un nouveau projet d'impôt pour 1901 et de le soumettre à l'Etat. Et cependant il importait que la commune de Lausanne pût subvenir à ses dépenses annuelles et que le fonctionnement de l'administration communale ne fût pas arrêté. Le Conseil d'Etat ne pouvait faire mieux dans ce but que de proposer le maintien des impôts existants, éprouvés depuis quatre ans, que la Municipalité acceptait et qui pouvaient sans inconvénient être appliqués pendant deux ans encore, en attendant que les autorités communales eussent pu étudier d'autres combinaisons. L'impôt sur les loyers était compris dans ces impôts. Sa suppression eût compromis les finances de la commune et il n'était pas possible, sans de graves inconvénients, de le séparer des autres impôts. Le décret du 28 novembre 1900 maintient sans changements une bonne partie des impôts votés par le Conseil communal en juillet 1900 et qui existaient déjà précédemment. Il constitue une simple modification du projet du Conseil communal par suppression des amendements que cette autorité avait apportés au projet de la Municipalité. Ainsi donc l'art. 19 de la loi n'a nullement été violé.

Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil concluent donc au rejet du recours en son entier.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1. — Le recours étant basé sur l'affirmation que les décisions attaquées violent les droits constitutionnels des recourants, le Tribunal fédéral est compétent en principe pour examiner le bien fondé de cette affirmation.

En revanche, on pourrait se demander si ceux des recourants qui agissent seulement comme contribuables lausannois ou comme membres du Conseil communal de Lausanne ont qualité pour recourir contre la décision du Grand Conseil vaudois prononçant la clôture de la discussion sur l'entrée en matière au sujet du projet de décret relatif aux impôts lausannois. La question se pose en effet de savoir s'ils possèdent un droit individuel quelconque qui aurait pu être lésé

par la dite décision. Mais il serait oiseux de s'arrêter à l'examen de cette question, attendu qu'il n'est pas douteux que ceux des recourants qui sont députés au Grand Conseil ont vocation pour recourir contre le vote dont s'agit, et que, dès lors, il y a en tout cas lieu d'entrer en matière sur le recours en tant que dirigé contre ce vote.

Quant à l'adoption par le Grand Conseil du décret relatif aux impôts lausannois, il est certain qu'elle a une portée générale (art. 178, al. 2 OJF.) et que les contribuables lausannois ont un droit constitutionnel à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à l'autonomie communale en matière d'imposition, en d'autres termes à ce que l'Etat n'exerce son droit d'autorisation que dans les limites de la loi et conformément à celle-ci.

2. — Au fond, le recours soulève en première ligne la question de la constitutionnalité de la clôture de discussion votée par le Grand Conseil le 27 novembre 1900.

Les recourants font valoir que ce vote a empêché quelques-uns d'entre eux « d'obtenir ou de redemander la parole » ; ils ne prétendent pas, en revanche, qu'aucun orateur fût encore inscrit ou ait demandé la parole au moment où la proposition de clôture a été faite. L'auteur de la réponse pour le Conseil d'Etat et le Grand Conseil affirme, de son côté, en sa qualité de président de cette dernière assemblée, qu'il n'y avait plus à ce moment-là aucun orateur inscrit.

Ces constatations suffiraient à elles seules à faire écarter le premier grief des recourants, puisqu'il n'est pas démontré que le vote de clôture ait eu pour effet de priver de la parole des orateurs qui l'avaient demandée.

Mais même en admettant que ce vote ait eu réellement pour effet de restreindre la discussion, on ne saurait le considérer comme portant atteinte à un droit constitutionnel des recourants. Ceux-ci invoquent tout d'abord l'art. 44 Const. cant., qui garantit à tout membre du Grand Conseil le droit d'initiative. Ils invoquent ensuite les art. 15 et 16 de la loi sur l'organisation du Grand Conseil, du 16 novembre 1885 qui règlent l'exercice du droit d'initiative des membres du

Grand Conseil et prescrivent que tout projet de loi ou de décret, rapport, motion, etc., doivent être renvoyés à une commission chargée de les examiner. Il saute aux yeux que ces dispositions n'ont aucun rapport avec la question de savoir si le Grand Conseil avait ou non le droit d'émettre le vote de clôture dont les recourants se plaignent. Dans le cas affirmatif, le droit d'initiative des députés n'a pu être lésé par la clôture prononcée.

Les seules dispositions invoquées par les recourants qui intéressent réellement la question soulevée sont les art. 103 et 109 du règlement du Grand Conseil. L'art. 103, al. 1^{er} est ainsi conçu : « Lorsque la discussion est ouverte, chaque membre de l'assemblée peut demander la parole au président qui l'accorde en suivant l'ordre dans lequel chacun l'a demandée. » L'art. 109 dit de son côté : « Lorsque personne ne demande la parole, le président ferme la discussion. »

Les recourants soutiennent qu'il résulte de ces textes que le Grand Conseil n'a pas le droit de voter la clôture d'une discussion, en d'autres termes que celle-ci doit se poursuivre jusqu'à ce qu'aucun orateur ne demande plus la parole. Cette manière de voir n'apparaît toutefois pas comme une conclusion imposée par les dits textes. De ce qu'il est dit que le président accorde la parole à tout orateur qui la demande et qu'il ferme la discussion lorsque la parole n'est plus demandée, il ne suit pas forcément que le Grand Conseil lui-même n'ait pas le droit de décider que la parole ne sera plus accordée, soit de prononcer la clôture d'une discussion. On ne saurait donc prétendre qu'en émettant le vote de clôture du 27 novembre, le Grand Conseil ait méconnu arbitrairement le sens des art. 103 et 109 de son règlement et commis ainsi un déni de justice.

Si l'exclusion du droit de clôture ne résulte pas de la teneur des art. 103 et 109 du règlement, on ne saurait non plus admettre qu'elle résulte du fait que ce droit n'est pas expressément prévu par le dit règlement.

Il est vrai que les règlements de la plupart des assemblées parlementaires renferment des dispositions à ce sujet, ce

qui démontre qu'en général on a senti le besoin de régler l'exercice du droit de clôture. Mais on ne saurait en conclure que ce droit n'existe pas là où il n'est pas expressément consacré par une disposition légale ou réglementaire. Le droit de discussion des membres d'une assemblée parlementaire est intimement lié au droit de l'assemblée de délibérer, soit de prendre des décisions. S'il est de l'essence de la démocratie que les mandataires du peuple puissent dire les motifs qui leur paraissent militer pour ou contre une décision à prendre, il découle de façon non moins certaine des principes démocratiques qu'une minorité de députés ne saurait, par un abus du droit de discussion, entraver l'activité de l'assemblée et rendre toute décision impossible. A admettre le droit illimité des orateurs on aboutirait à la suppression de la souveraineté de l'assemblée et on méconnaîtrait les droits et les intérêts du peuple, dont les représentants ont pour mandat non seulement de discuter, mais aussi de prendre des décisions.

L'absence de la mention du droit de clôture dans le règlement du Grand Conseil vaudois n'autorise donc pas à conclure que cette assemblée ne possède pas ce droit. Il est à remarquer, au surplus, à cet égard que, d'après la réponse, le Grand Conseil aurait à plusieurs reprises, antérieurement au 27 novembre 1900, fait usage du droit de clôture sans que ce droit lui ait jamais été contesté. Il aurait ainsi interprété lui-même son règlement dans le sens que l'absence de mention du droit de clôture ne signifie pas qu'il soit exclu. La motion présentée le 27 novembre et tendant à introduire dans le règlement un article visant le droit de clôture n'est pas en contradiction avec cette interprétation, mais montre simplement que le besoin de régler l'exercice de ce droit paraît se faire sentir aussi dans le canton de Vaud.

Enfin il y a lieu de constater que le Grand Conseil n'a pas fait du droit de clôture un usage abusif ou arbitraire, dont le résultat ait été de priver les orateurs de la minorité de leur droit légitime de discussion.

Les attaques dirigées par les recourants contre le vote de

clôture du 27 novembre sont donc à tous égards mal fondées et le recours doit être écarté sur ce premier point.

3. — La seconde conclusion du recours, dirigée contre le décret du Grand Conseil, du 28 novembre 1900, appelle les considérations suivantes

Les recourants soutiennent qu'en réintroduisant pour deux ans à Lausanne l'impôt sur les loyers que le Conseil communal avait abrogé et qui ne figurait pas dans le projet d'impositions du 6 juillet soumis à l'autorisation de l'Etat, le Grand Conseil a commis un empiètement sur les attributions que la constitution et la loi confèrent aux autorités communales. Ils s'appuient pour justifier ce point de vue sur les art. 80, 82, 89, 90 et 92 de la Constitution vaudoise. Le premier de ces articles règle d'une manière générale la situation des communes vaudoises vis-à-vis de l'Etat et consacre expressément leur subordination à celui-ci. Les art. 89 et 90 règlent les attributions des autorités communales en ce qui concerne l'adoption du budget communal, le contrôle de la gestion et l'approbation des comptes. Ces articles n'ont donc pas de rapport avec la question soulevée. Il en est de même de l'art. 92, qui dispose que le pouvoir exécutif dans les communes appartient aux municipalités et détermine les attributions de celles-ci. L'art. 82, en revanche, porte que « les communes dont les ressources sont insuffisantes peuvent être autorisées à percevoir des impôts, conformément aux règles générales établies par la loi ». Toute l'argumentation des recourants revient à soutenir que le décret attaqué, en tant qu'il réintroduit l'impôt sur les loyers, n'est pas conforme aux règles établies par la loi, soit à l'art. 19 de la loi sur les impositions communales, du 20 février 1892. Cet article, qui vise le cas où un projet d'impôt communal, pour lequel l'autorisation de l'Etat est demandée, a donné lieu à des oppositions, dispose ce qui suit :

« Si une opposition est maintenue, après que les opposants ont été entendus, le Conseil d'Etat la transmet au Grand Conseil avec un projet de décret admettant, modifiant ou rejetant l'impôt demandé. »

Or, disent les recourants, l'impôt demandé était un impôt foncier, ainsi qu'un impôt mobilier; l'impôt sur les loyers n'était pas demandé et dès lors le Grand Conseil n'avait pas à s'en occuper; en le réintroduisant, nonobstant le vote du Conseil communal qui l'avait abrogé, il a porté atteinte au droit des autorités communales de décider, sous réserve de l'autorisation de l'Etat, quels impôts seront prélevés dans la commune.

A cette argumentation, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil opposent ce qui suit :

L'impôt sur les loyers faisait partie du système d'impositions de la commune de Lausanne applicable jusqu'au 1^{er} janvier 1901, et dont la Municipalité avait proposé le 12 juin 1900 de demander au Conseil d'Etat le renouvellement pour deux ans. Le projet voté par le Conseil communal le 6 juillet et soumis à l'approbation de l'Etat avait modifié ce système en abandonnant l'impôt sur les loyers et en changeant la base de l'impôt foncier, ainsi que l'échelle des déductions pour charges de famille. Ne pouvant approuver les innovations du projet sur ces deux derniers points, les autorités cantonales ont maintenu le système antérieur, conformément au projet de la Municipalité; et comme la suppression de l'impôt sur les loyers, qui faisait partie de ce système, n'aurait été compensée par rien et eût créé un déficit dans les ressources de la commune, elles ont estimé qu'il y avait lieu de maintenir également cet impôt, jusqu'à ce que les autorités communales aient pu discuter à nouveau dans son ensemble le système des impositions communales. En agissant ainsi, les autorités cantonales n'ont pas méconnu la prescription de l'art. 19 de la loi sur les impositions communales; elles sont restées complètement dans l'esprit de la loi et n'ont fait que modifier le projet du Conseil communal soumis à leur approbation, projet qui, envisagé dans son ensemble, n'était lui-même qu'une modification du système qu'il devait remplacer.

D'après l'interprétation qui est ainsi donnée à la loi, le droit de modifier un projet d'impositions communales comporterait le droit de rétablir, en remplacement d'innovations

non approuvées, un impôt que l'autorité communale avait décidé de ne plus percevoir. Cette interprétation ne pourrait être repoussée que si elle apparaissait comme évidemment arbitraire et inconciliable avec le texte de la loi. Or tel n'est pas le cas. Aucune tentative n'a été faite par les recourants pour démontrer, au moyen des travaux préparatoires de la loi sur les impositions communales ou par tout autre moyen, que le terme « modifier », employé par l'art. 19 de la dite loi, a un sens restreint, qui n'autorisait pas le Grand Conseil à réintroduire l'impôt sur les loyers dans le système des impôts lausannois. En soi l'expression « modifier » n'a pas une portée précise, alors surtout qu'elle s'applique à une chose complexe, comme un projet d'impositions formé d'éléments divers, qui doivent, dans leur ensemble, procurer une certaine somme de ressources. On peut bien soutenir en pareil cas que le droit de « modifier » comporte celui de remplacer certains éléments par d'autres, afin d'assurer le résultat d'ensemble auquel le projet doit satisfaire. Etant donné la situation des communes vaudoises vis-à-vis de l'Etat et les droits de surveillance et d'intervention très étendus que la constitution et la loi donnent à celui-ci à l'égard de leur administration, rien n'autorise à interpréter l'art. 19 en question dans un sens restrictif et à considérer comme arbitraire l'interprétation que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil vaudois lui ont donnée.

Cela étant, on doit admettre que le décret attaqué a été rendu conformément à la loi, en vertu des compétences qu'elle confère au Grand Conseil, et qu'en conséquence ce décret n'implique aucun empiètement sur les attributions des autorités communales.

Lesecund grief des recourants est donc également mal fondé.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est écarté comme mal fondé.