

(AS 41 I S. 48 ff) ausgeführt und seither stets festgehalten hat (vgl. die nicht veröffentlichten Urteile in Sachen Degen gegen Luzern vom 24. April 1920 und in Sachen Abbt gegen Obwalden vom 7. Oktober 1922) einem Gesuch um Bewilligung des Betriebs einer alkoholfreien Wirtschaft ohne Verletzung des Art. 31 BV nicht entgegengehalten werden, weil sich die Ermächtigung der litt. c ebenda nach ihrem Zwecke (Bekämpfung des Alkoholismus) auf solche Betriebe nicht bezieht. Auch was die Antwort sonst vorbringt, um den Beschluss zu halten, reicht dafür nicht hin. Die polizeiliche Kontrolle hat sich nach den ihr unterstellten Betrieben zu richten und nicht umgekehrt. Sollte sich bei ihrer Ausübung ergeben, dass von der Rekurrentin tatsächlich auch alkoholhaltige Getränke abgegeben werden, so steht es den kantonalen Wirtschaftspolizeibehörden frei, gegen diese Überschreitung der erteilten Gewerbebewilligung mit den ihnen durch die kantonale Gesetzgebung zur Verfügung gestellten Straf- und administrativen Zwangsmassnahmen einzuschreiten. Die Verweigerung des Patents kann mit der blossen Gefahr eines solchen Missbrauchs so wenig begründet werden, wie es zulässig ist, den Betrieb einer Wirtschaft in einem Hause wegen seiner Abgelegenheit zu verweigern (vgl. dazu AS 38 I S. 464 mit Zitaten, ferner die beiden oben angeführten Urteile vom 24. April 1920 und 7. Oktober 1922, wo gegen das Patentgesuch die nämlichen Einwendungen erhoben worden waren).

3. — Die Verweigerung des nachgesuchten Patentes ist demnach als verfassungswidrig aufzuheben. Da ferner weder die persönliche Eignung der Rekurrentin, noch die Beschaffenheit der Lokalitäten beanstandet wird, ist der Regierungsrat auch zu verhalten, dem Patentgesuch zu entsprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Der Rekurs wird gutgeheissen, der angefochtene

Entscheid des Regierungsrates von Schwyz vom 27. Januar 1923 aufgehoben und der Regierungsrat eingeladen, der Rekurrentin das nachgesuchte Patent zu erteilen.

III. POLITISCHES STIMM- UND WAHLRECHT

DROIT ÉLECTORAL ET DROIT DE VOTE

15. Arrêt du 23 mars 1923 dans la cause *Balavoine et consorts* contre *Conseil d'Etat du canton de Genève*.

Référendum : loi cantonale autorisant le référendum contre les dispositions du budget instituant des impôts nouveaux ou augmentant les impôts existants ; question de savoir si cela s'applique aussi aux « centimes additionnels » déjà prélevés l'année précédente et confirmés par la loi budgétaire pour l'exercice courant.

A. — La loi constitutionnelle genevoise sur le référendum facultatif du 26 avril 1879, modifiée le 18 février 1905, institue à son art. 1 le référendum facultatif contre les lois ou arrêtés législatifs votés par le Grand Conseil et dispose à son art. 2 ce qui suit : « Le référendum » ne peut s'exercer contre la loi annuelle sur les dépenses » et les recettes, prise dans son ensemble.

» Ne peuvent être soumises au référendum que les » dispositions spéciales de cette loi établissant :

» a) Un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt » déjà existant ;

» b) Une émission de rescriptions ou un emprunt sous » une autre forme.

» Le Grand Conseil indique, dans la loi budgétaire, les » articles qui doivent attendre le délai de 30 jours pour » être promulgués. »

Le budget est arrêté chaque année par une loi sur les dépenses et les recettes du canton. L'art. 1 de cette loi prévoit que « les contributions publiques sont perçues conformément aux lois en vigueur ». L'art. 2 énumère les centimes additionnels qui « sous réserve des dispositions de la loi constitutionnelle sur le référendum facultatif » seront perçus à l'extraordinaire pour l'exercice courant. L'art. 3 fixe, sous les mêmes réserves, la quotité de la taxe personnelle et l'art. 7 autorise, sous les mêmes réserves, le Conseil d'Etat à émettre les prescriptions nécessaires pour couvrir le déficit présumé.

Pour l'année 1922, les centimes additionnels suivants ont été décrétés :

« Au profit de l'Etat :

- » 1. Vingt-cinq centimes par franc et fraction de franc sur les droits de mutation, sauf sur les mutations relatives aux immeubles destinés à la construction ou à la reconstruction immédiate d'immeubles locatifs.
- » 2. Vingt centimes par franc et fraction de franc sur les recettes de l'enregistrement, à l'exception des droits de succession, des droits de mutation, des droits de timbre et des amendes.
- » 3. Cinquante centimes par franc et fraction de franc :
 - » a) Sur les taxes locatives, domestiques et billards ;
 - » b) Sur la taxe des aubergés et cabarets dans les communes autres que celles de Genève, Carouge, Plainpalais, Lancy, Petit-Saconnex, Vernier, Eaux-Vives, Chêne-Bourg et Chêne-Bougeries.
- » 4. Cent centimes par franc et fraction de franc sur la taxe des chevaux et voitures et la taxe sur les chiens.
- » 5. Cent vingt centimes par franc et fraction de franc sur la taxe des autos et motos.
- » 6. Soixante centimes par franc et fraction de franc sur toutes les recettes de l'enregistrement à l'exception

» des droits de succession en ligne directe, des droits de mutation, des droits de timbre et des amendes. »

Le référendum a été demandé contre l'art. 2 ch. 4 (cent centimes additionnels sur la taxe sur les chiens) et, en tant que de besoin, contre l'art. 2 tout entier de la loi budgétaire. Le Conseil d'Etat a informé le Comité référendaire présidé par l'avocat Balavoine qu'il ne pouvait autoriser le référendum que contre les centimes additionnels sur la taxe sur les chiens, car tous les autres centimes additionnels ayant déjà existé en 1920 et 1921 ils ne pouvaient être considérés comme un impôt nouveau ou comme une augmentation d'impôt. Le comité référendaire, par lettre du 6 janvier 1922, s'est déclaré d'accord pour que la portée du référendum fût ainsi restreinte, en ajoutant que le texte de l'art. 2 avait été visé en son entier pour le cas où il n'aurait pas été possible de dissocier cet article. Par lettre du 24 janvier 1922 le Conseil d'Etat en a pris acte, en spécifiant qu'en tout état de cause l'art. 2 n'aurait pu être soumis au référendum en son entier, puisque les centimes additionnels prévus pour 1922 ont été fixés au même taux que pour 1921, à l'exception des centimes additionnels sur les chiens portés de 50 à 100.

La majorité s'étant prononcée contre le dit art. 2 ch. 4, il n'a pas été perçu en 1922 de centimes additionnels à la taxe sur les chiens.

B. — La loi budgétaire du 30 novembre 1922 a fixé, sous les réserves indiquées ci-dessus, les centimes additionnels à percevoir en 1923. Ce sont les mêmes qu'en 1922 et en plus : ch. 1, 25 centimes par franc et fraction de franc sur l'impôt sur la fortune et ch. 4, 50 centimes par franc et fraction de franc sur la taxe sur les chiens.

Par arrêté du 1^{er} décembre, le Conseil d'Etat a décidé de publier la loi budgétaire et de rappeler aux citoyens que le délai pour demander que les art. 2, 3 et 7 soient soumis au vote du peuple expire le 1^{er} janvier 1923.

Le référendum a été demandé, par le nombre requis de citoyens, contre l'art. 2.

Par arrêté du 3 janvier 1923, le Conseil d'Etat a décidé de promulguer la loi budgétaire, tout en réservant la promulgation de cette loi « en ce qui concerne l'art. 2 jusqu'au moment où la vérification des signatures aura été faite par le Département de l'Intérieur ».

Le 9 janvier 1923, le Conseil d'Etat a décidé :

« Les électeurs auront à se prononcer les 27 et 28 janvier 1923 sur l'acceptation ou le rejet :

1° des 25 centimes additionnels par franc ou fraction de franc sur l'impôt sur la fortune ;

2° des 50 centimes additionnels par franc ou fraction de franc sur la taxe sur les chiens. »

C. — Le 18 janvier 1923 l'avocat Balavoine et un certain nombre d'autres signataires de la demande de référendum ont formé un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral, en concluant à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat du 9 janvier 1923 « puisque le référendum doit s'appliquer à l'art. 2 tout entier de la loi du 30 novembre 1922 concernant les centimes additionnels et non point à une partie de cet article ». Les recourants se plaignent d'une violation de la Constitution cantonale qui les prive de leur droit de référendum et, dans leur acte de recours ainsi que dans leur réplique, ils motivent en résumé ce grief de la façon suivante :

Chaque année, le Grand Conseil fixe des centimes additionnels qui sont perçus à l'extraordinaire pour un seul exercice ; ce ne sont donc pas des impôts existants de par la loi en vigueur, il s'agit chaque année d'un impôt nouveau ou de l'augmentation des impôts existants et par conséquent les centimes additionnels peuvent, à ce titre, faire l'objet d'une demande de référendum en vertu de l'art. 2 de la loi constitutionnelle de 26 avril 1879. Aussi bien le Grand Conseil a-t-il reconnu lui-même que le référendum pouvait être de-

mandé non seulement contre les centimes additionnels fixés pour la première fois dans le budget de 1923, mais aussi contre ceux qui avaient déjà été prévus dans les budgets des années précédentes ; en effet la loi du 30 novembre 1922 réserve les dispositions de la loi constitutionnelle sur le référendum facultatif à l'égard de l'art. 2 en son entier, soit à l'égard de tous les centimes additionnels qui y sont énumérés. De même le Conseil d'Etat, saisi de la demande de référendum, a décidé, le 3 janvier 1923, de surseoir à la promulgation de l'art. 2 tout entier. Et en 1922 il avait autorisé le référendum contre les 100 centimes additionnels ajoutés à la taxe sur les chiens et, le référendum ayant abouti, il avait renoncé à percevoir ces centimes additionnels, bien qu'ils fussent déjà prévus à concurrence de 50 centimes dans le budget de l'année précédente. C'est donc qu'il estimait que le référendum peut s'appliquer aux centimes additionnels en général et non pas seulement à leur augmentation. Ce principe qui est le seul conforme à la loi constitutionnelle, se trouve violé par la décision du 9 janvier 1923 qui prive les recourants de leur droit de référendum et par conséquent de leur droit de vote en ce qui concerne les centimes additionnels déjà prélevés l'année précédente.

D. — Le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours pour les motifs suivants :

En tant qu'ils ne sont pas modifiés d'un budget à l'autre, les centimes additionnels ne se distinguent des autres impôts que par le fait qu'ils sont confirmés chaque année par le Grand Conseil, ce qui s'explique par le besoin de donner à ces recettes extraordinaires une plus grande élasticité. On ne saurait attacher à cette confirmation annuelle une importance qu'elle n'a pas et en conclure que des centimes additionnels déjà existants se transforment chaque année, du fait de ce vote, en impôts nouveaux. L'art. 2 de la loi constitutionnelle ne veut atteindre que la création d'une nou-

velle source d'impôt ou l'augmentatoïn du taux d'un impôt existant ; en l'espèce il n'était donc applicable qu'aux centimes additionnels réellement nouveaux (c'est-à-dire à ceux qui s'ajoutent à l'impôt sur la fortune et à la taxe sur les chiens). On ne peut tirer aucun argument contre cette thèse du fait que le Grand Conseil a réservé les dispositions de la loi constitutionnelle contre l'art. 2 en général ; il s'agit d'une formule d'usage qui ne préjuge en rien la question de la recevabilité du référendum qu'il incombe au Conseil d'Etat d'examiner après l'expiration du délai de 30 jours pendant lequel, suivant un usage administratif constant, il est sursis à la promulgation. Le Conseil d'Etat n'a nullement adhéré, par son arrêté du 3 janvier 1923, à la manière de voir des recourants puisqu'à ce moment il n'avait pas encore pris de décision, celle-ci résultant seulement de l'arrêté du 9 janvier. Quant au fait qu'en 1922 on a renoncé à la perception des centimes additionnels sur la taxe sur les chiens, il s'explique par le fait que, l'augmentation de ces centimes prévus à l'al. 4 de l'art. 2 de la loi budgétaire ayant été rejetée par le peuple, il n'était pas possible de mettre en vigueur une partie de cet alinéa et de percevoir une partie de l'impôt qu'il fixait. La situation était toute différente en 1923 où il s'agissait de centimes additionnels anciens dont le taux n'avait pas changé — et qui par conséquent ne pouvaient être soumis à la votation populaire.

Considérant en droit :

1. — Les recourants se plaignent d'avoir été privés, par la décision attaquée, de l'exercice du droit de référendum consacré par l'art. 2 de la loi constitutionnelle du 26 avril 1879 et, partant, de l'exercice de leur droit de vote. Le recours rentre donc dans la catégorie de ceux visés par l'art. 180 ch. 5 OIF — lesquels doivent être examinés « d'après l'ensemble des dispositions de la Constitution cantonale et du droit fédéral ». En l'espèce,

aucun principe du droit fédéral n'entre en jeu et il s'agit donc uniquement de l'application de la loi constitutionnelle genevoise. Or, bien qu'en cette matière le Tribunal fédéral statue librement et sans devoir se placer au point de vue restreint de l'art. 4 Constitution fédérale, il s'est toujours imposé une certaine réserve dans ce sens qu'il ne s'écarte pas sans nécessité de l'interprétation donnée aux dispositions constitutionnelles par l'autorité cantonale compétente et que par conséquent il s'y rallie à défaut de motifs impérieux commandant une solution différente (RO 45 I p. 148, 46 I p. 121).

2. — La loi genevoise sur le référendum facultatif, qui soumet d'une façon générale au référendum les lois ou arrêtés votés par le Grand Conseil, excepte la loi annuelle sur les dépenses et les recettes, mais apporte une exception à cette exception en autorisant le référendum contre les dispositions de la loi budgétaire qui établissent a) un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt déjà existant, b) une émission des rescriptions ou un emprunt sous une autre forme. En l'espèce, la question qui se pose est celle de savoir si les centimes additionnels inscrits au budget de 1923 constituent de nouveaux impôts ou l'augmentation d'impôts déjà existants — ainsi que le soutiennent les recourants — ou si — comme l'a admis le Conseil d'Etat — ce caractère doit être dénié à ceux de ces centimes additionnels qui avaient déjà été prélevés l'année précédente en vertu de la loi budgétaire et sans modification de taux.

L'une et l'autre de ces opinions peut être défendue par de bons arguments. Les centimes additionnels étant décrétés à l'extraordinaire et pour un seul exercice, à la fin de cet exercice ils ont épuisé leur effet et n'existent plus, seuls les impôts ordinaires subsistent et il est certain que *par rapport à eux* les centimes additionnels que vote le Grand Conseil pour l'exercice suivant sont des impôts nouveaux ou du moins consacrent une augmentation de taux. Mais on peut aussi se placer à

un point de vue moins rigoureusement juridique et établir la comparaison, non pas avec l'état de droit existant au début du nouvel exercice budgétaire, mais avec les charges subies en vertu du budget de l'exercice précédent et alors on ne considérera comme une nouveauté ou comme une aggravation que les centimes additionnels qui n'avaient pas été prélevés l'année précédente ou dont le taux était plus faible. Le texte de la loi genevoise autorise aussi bien la première que la seconde de ces interprétations et, si l'on observe qu'en réservant le référendum à l'égard des dispositions du budget qui instituent de nouveaux impôts ou augmentent les impôts existants, le but du législateur a été d'empêcher que de nouveaux sacrifices puissent être imposés aux contribuables sans qu'ils aient la faculté de se prononcer, on sera enclin à adopter plutôt la thèse du Conseil d'Etat, car la réédition d'un impôt auquel il a été soumis jusqu'ici ne peut guère être ressentie par le contribuable comme l'exigence d'un sacrifice nouveau. Dans tous les cas, il n'y a pas de raisons décisives pour exclure cette solution et pour admettre par conséquent que le Conseil d'Etat a violé la loi constitutionnelle en ne faisant porter la consultation populaire que sur les centimes additionnels qui n'avaient pas été perçus déjà en 1922.

3. — Les recourants soutiennent, il est vrai, que le Grand Conseil lui-même s'est prononcé dans leur sens, en réservant, dans la loi budgétaire du 30 novembre 1922, le référendum contre l'ensemble des centimes additionnels énumérés à l'art. 2 ainsi que contre la taxe personnelle prévue à l'art. 3 — malgré que soit cette taxe, soit la plupart de ces centimes additionnels eussent déjà été prélevés en 1922. On ne saurait cependant voir dans l'insertion de la réserve invoquée la manifestation d'une volonté précise du Grand Conseil. Bien que l'alinéa final de l'art. 2 de la loi sur le référendum prescrive au Grand Conseil d'indiquer les articles qui doivent attendre le délai de référendum de 30 jours

pour être promulgués, en pratique le Grand Conseil se borne, dans les articles de la loi budgétaire relatifs aux centimes additionnels, à la taxe personnelle et aux rescriptions, à réserver d'une façon générale « les dispositions de la loi constitutionnelle sur le référendum facultatif » et il charge purement et simplement le Conseil d'Etat de la promulgation « dans la forme et le délai prescrits ». Naturellement celui-ci doit tenir compte de la possibilité d'un référendum (RO 25 I p. 234 et sv.) et il en tient compte en différant toute promulgation jusqu'après l'expiration du délai de référendum et en vérifiant ensuite quelles sont les dispositions qui devront être soumises au vote populaire. C'est donc lui qui en dernière analyse statue sur la recevabilité de la demande de référendum, en examinant non seulement si cette demande a réuni un nombre suffisant de signatures, mais encore si elle est dirigée contre une disposition pouvant, d'après la loi, faire l'objet du référendum et l'on ne peut pas dire que cette dernière question se trouve déjà préjugée par le Grand Conseil, car les réserves de style insérées dans la loi budgétaire (et dont l'origine doit, semble-t-il, être recherchée dans l'arrêt du 26 avril 1899, RO 25 I p. 234 et sv. par lequel le Tribunal fédéral a cassé une disposition du budget qui avait été promulguée sans réserve du droit de référendum) ont une teneur trop générale et trop imprécise pour qu'on puisse admettre que le Grand Conseil ait pris parti et ait entendu déclarer susceptibles d'être soumises au référendum toutes les dispositions au sujet desquelles il a réservé l'application de la loi constitutionnelle.

4. — Enfin, les recourants s'attachent à mettre le Conseil d'Etat en contradiction avec lui-même, en faisant observer que, dans son décret du 3 janvier 1923, il a réservé la promulgation de la loi budgétaire en ce qui concerne l'art. 2 en son entier et non pas seulement en ce qui concerne les deux centimes additionnels nouveaux et que, en 1922, le référendum contre les 100 centimes additionnels ajoutés à la taxe des chiens ayant

été demandé, il l'a admis et en a enregistré le résultat à l'égard de ces 100 centimes additionnels et non pas seulement à l'égard des 50 centimes nouveaux ajoutés à ceux déjà prélevés l'année précédente. On doit reconnaître qu'il y a eu en effet dans ces deux occasions quelque inconséquence de la part du Conseil d'Etat. Toutefois la rédaction du décret de promulgation du 3 janvier 1923 peut s'expliquer ou par une simple inadvertance ou par le fait que le Conseil d'Etat attendait le résultat de la vérification des signatures pour examiner définitivement la question de recevabilité de la demande de référendum. Et quant au référendum de 1922, on peut à la rigueur concevoir que, en cas de référendum contre l'augmentation d'une taxe supplémentaire, le Conseil d'Etat ait estimé conforme à la loi de soumettre à la votation populaire la taxe supplémentaire en son entier, sans distinguer entre la partie de ce supplément qui était nouvelle et celle qui était déjà consacrée par le budget de l'année précédente. En tout état de cause, des deux précédents invoqués par les recourants on ne saurait conclure à l'existence d'une pratique constante qui serait en opposition avec la décision attaquée. Au contraire on constate que cette décision est conforme à l'opinion catégoriquement exprimée par le Conseil d'Etat dans le seul cas antérieur où la question se soit nettement posée, c'est-à-dire dans la correspondance échangée en janvier 1922 avec le Comité référendaire. Comme d'autre part, ainsi qu'on l'a dit, elle n'est pas incompatible avec le texte et l'esprit de la loi constitutionnelle, le recours doit être rejeté. Mais, bien entendu, le Grand Conseil conserve la faculté d'examiner à son tour la question lors de l'établissement du budget de l'an prochain et, s'il la tranche dans un sens différent, il lui appartiendra d'exprimer clairement sa volonté dans la loi budgétaire.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est rejeté.

IV. RECHTE DES NIEDERGELASSENEN SCHWEIZERBÜRGERS

DROITS DU SUISSE ÉTABLI

16. Arrêt du 15 juin 1923 dans la cause Lädermann
contre **Département de Justice et Police du canton de Vaud.**

Est contraire aux art. 43 al. 4 et 60 Const. féd. la disposition de droit cantonal d'après laquelle une patente de colportage gratuite ou à prix réduit ne peut être délivrée qu'aux seuls ressortissants du canton.

Lädermann, originaire de Madiswil (canton de Berne) est né en 1851 à Lausanne où il a exercé le métier de tailleur. L'affaiblissement de sa vue ne lui permettant plus de faire des travaux de couture, il a sollicité le 20 avril 1923 du Département vaudois de Justice et Police une patente de colportage à prix réduit pour la vente de « poudre à détacher et nettoyant liquide ».

Par décision du 21 avril 1923, le Département de Justice et Police a écarté la requête, attendu que Lädermann est Bernois et qu'en vertu de l'art. 48 de la loi vaudoise du 7 décembre 1920 sur la police du commerce la patente de colportage gratuite ou à prix réduit ne peut être accordée qu'à des « ressortissants du canton qui ne possèdent pas de fortune ou n'ont d'autres ressources que le produit de leur travail ».

Lädermann a formé contre cette décision un recours de droit public au Tribunal fédéral. Il expose que son grand-père déjà s'est établi dans le canton de Vaud en 1790, que son père est né à Vevey et que lui-même est « plus vaudois que bernois », et il fait valoir qu'il se trouve dans une situation précaire.

Le Département de Justice et Police a conclu au rejet du recours. Il est lié par le texte de l'art. 48 qui reproduit une disposition datant de 1891 et maintenue depuis