

BGE 49 I 99

Bundesgericht (BGE), 1920-04-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_49_I_99

FR: ATF 49 I 99

IT: DTF 49 I 99

Volltext

93 Staatsrecht. (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) ein~m 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 Ge~e:z gebung zur Verfügung gestellten Straf- und admwis- trativen Zwangsmassnahmen einzuschreiten. Die Ver- weigerung des Patents kann mit der blossen Gefahr ~ines 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 heiden oben ange- führten 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 i , ~I Politisches Stimm- und Wahlrecht. N° 15. 99 Entscheid des Regierungsrates von Schwyz vom 27. Januar 1923 aufgehoben und der Regierungsrat einge- laden, der Rekurrentin das nachgesuchte Patent zu erteilen. In. POLITISCHES STIMM- UND WAHLRECHT DROIT ELECTORAL ET DROIT DE VOTE 15. Arrit du 23 mars 1923 dans la cause Balavoine et consorts contre Conseil d'Etat du canton de Geneve. R e f e r e n d u m : loi cantonale autorisant le referendum contre les dispositions du budget instituant des impôts nou- veaux ou augmentant les impôts existants; question de savoir si cela s'applique aussi aux ~ centimes additionnels » dejil prelevés l'annee precedente et confirmés par la lni budgetaire pour l'exercice ("ourant. A. - La loi constitutionnelle genevoise sur le refe- rendum facultatif du 26 avril 1879, modifiée le 18 fe- vrier 1905, institue il. son art. 1 le referendum facultatif contre les lois ou arretés legislatifs votes par le Grand Conseil et dispose il. son art. 2 ce qui suit : « Le referendum » ne peut s'exercer contre la loi annuelle sur les dépenses » et les recettes, prise dans son ensemble. » Ne peuvent être soumises au referendum que les ») dispositions spéciales de cette loi établissant: » a) Un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt » dejil. existant; » b) Une émission de rescriptions ou un emprunt sous)j une autre forme. 1) Le Grand Conseil indique, dans la loi budgetaire, les)) articles qui doivent attendre le délai de 30 jours pour))

être promulgués.)

100 Staatsrecht. 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 10- 1) catifs. » 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: II a) Sur les taxes locatives, domestiques et billards; » b) Sur la taxe des aubergines et cabarets dans les com-) munes autres que celles de Genève, Carouge, Plain- » palais, Lancy, Petit-Saconnex, Vernier, Eaux-Vives, » CMne-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. J) 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 I Politisches Stimm- und Wahlrecht. No 15. 101 . » 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 et 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 OU 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 et 4, il n'a pas He pbr~u en 1922 de centimes addi~ tionnels à la taxe sur les chiens. B. - La loi budgétaire du 30 novembre 1922 a fixé, sous les réserves indiquées ci-dessus, les centimes ad- ditionnels à percevoir en 1923. Ce sont les mêmes qu'en 1922 et en plus : eh. 1, 25 centimes par franc et fraction de franc sur l'impôt sur la fortune et eh. 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 de- eide 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;

102 Staatsrecht. Le référendum a été demandé, par le nombre requis de citoyens, contre l'art. 2. Par arr~te du 3 janvier 1923, le Conseil d'Etat a décidé de promulguer la loi budgétaire, tout en reser- vant la promulgation de cette loi « en ce qui concerne l'art. 2

jusqu'au moment OU la verification des signatures aura ete faite par le Departement de l' Interieur)) . Le 9 janvier 1923, le Conseil d'Etat a decide: '(Les electeurs anront a se prononcer les 27 et 28 janvier 1923 sur l'acceptation ou le rejet : 10 des 25 centimes additionnels par franc ou fraction de franc sur l'impöt sur la fortune; 20 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 referendum ont forme un recours de droit public aupres du Tribunal federal, en concluant a l'annulation de la decision du Conseil d'Etat du 9 janvier 1923 « puisque le referendum doit s'appliquer a l'art. 2 tout entier de la loi du 30 novembre 1922 concernant les centimes additionnels et non point a une partie de cet article)) . Les requirants se plaignent d'une violation de la Constitution cantonale qui les prive de leur droit de referendum et, dans leur acte de recours ainsi que dans leur replique, ils motivent en resume ce grief de la facon suivante: Chaque annee, le Grand Conseil fixe des centimes additionnels qui sont perçus a l'extraordinaire pour un seul exercice ; ce ne sont donc pas des impöts existants de par la loi en vigueur, il s'agit chaque annee d'un impöt nouveau ou de l'augmentation des impöts existants et par consequent les centimes additionnels peuvent, a ce titre, faire l'objet d'une demande de referendum en vertu de l'art. 2 de la loi constitutionnelle de 26 avril 1879. Aussi bien le Grand Conseil a-t-il reconnu lui-meme que le referendum pouvait tre de Politisches Slimm- und Wahlrecht. N° 15. 103 mande non seulement contre les centimes additionnels fixes pour la premiere fois dans le budget de 1923, mais aussi contre ceux qui avaient deja ete prevus dans les budgets des annees precedentes ; en effet la loi du 30 novembre 1922 reserve les dispositions de la loi constitutionnelle sur le referendum facultatif a l'egard de l'art. 2 en son entier, soit a l'egard de tous les centimes additionnels qui y sont enumeres. Dememe le Conseil d'Etat, saisi de la demande de referendum, a decide, le 3 janvier 1923, de surseoir a la promulgation de l'art. 2 tout entier. Et en 1922 il avait autorise le referendum contre les 100 centimes additionnels ajoutes a la taxe sur les chiens et, le referendum ayant abouti, il avait renonce a percevoir ces centimes additionnels, bien qu'ils fussent deja prevus a concurrence de 50 centimes dans le budget de l'annee precedente. C'est donc qu'il estimait que le referendum peut s'appliquer aux centimes additionnels en general et non pas seulement a leur augmentation. Ce principe qui est le seul conforme a la loi constitutionnelle, se trouve viole par la decision du 9 janvier 1923 qui prive les requirants de leur droit de referendum et par consequent de leur droit de vote en ce qui concerne les centimes additionnels deja preleves l'annee precedente. D. - Le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours pour les motifs suivants : En tant qu'ils ne sont pas modifies d'un budget a l'autre, les centimes additionnels ne se distinguent des autres impöts que par le fait qu'ils sont confirmes chaque annee par le Grand Conseil, ce qui s'explique par le besoin de donner a ces recettes extraordinaires une plus grande elasticite. On ne saurait attacher a cette confirmation annuelle une importance . qu'elle n'a pas et en conclure que des centimes additionnels deja existants se transforment chaque annee, du fait de ce vote, en impöts nouveaux. L'art.2 de la loi constitutionnelle ne veut atteindre que la creation d'une nou-

velle source d'impöt ou l'augmentatoin du taux' d'un impöt existant; en l'espece il n'etait donc applicable qu'aux centimes additionnels reellement nouveaux (c'est-a-dire a ceux qui s'ajoutent a l'impöt sur la fortune et a la taxe sur les chiens). On ne peut tirer aucun argument contre cette these du fait que le Grand Conseil a reserve les dispositions de la loi constitutionnelle contre l'art. 2 en general; il s'agit d'une formule d'usage qui ne prejuge en rien la question de la recevabilite du referendum qu'il incombe au

Conseil d'Etat d'examiner apres l'expiration du delai de 30 jours pendant lequel, suivant un usage administratif constant, il est sursis a la promulgation. Le Conseil d'Etat n'a nullement ad- here, par son arrete du 3 janvier 1923, a la maniere de voir des recourants puisqu'a ce moment il n'avait pas encore pris de decision, celle-ci resultant seulement de l'arrete du 9 janvier. Quant au fait qu'en 1922 on a renonce a la perception des centimes additionnels sur la taxe sur les chiens, il s'explique par le fait que, l'augmentation de ces centimes prevus a l'al. 4 de l'art. 2 de la loi budgetaire ayant He rejete par le peuple, il n'etait pas possible de mettre en vigueur une partie de cet alinea et de percevoir une -partie de l'impöt qu'il fixait. L':: situation etait toute differente en 1923 OU il s'agissait de centimes additionnels anciens dont le taux n'avait pas change - et qui par consequent ne pou- vaient ~tre soumis a la votation populaire. Considerant en droit : 1. - Les recourants se plaignent d'~voir He prives, par la decision attaquée, de l'exercice du droit de refe- rendum consacre p::r l'art. 2 de la loi constitutionn';lle du 26 avril 1879 et, partant, de l'exercice de leur droit de vote. Le recours rentre done dans la categorie de ceux vises par l'art. 180 ch. 5 OIF - lesquels doivent ~tre examines ((d'apres l'ensemble des dispositions de la Constitution cantonale et du droit federal ». En l'espece, Politisches Stimm- und Wahlrecht. N° 15. 105 aucun principe du droit federal n'entre en jeu et il s'agit donc uniquement de l'application de la loi constitutionnelle. genevoise. Or, bien qu'en cette matiere le Tribunal federal statue librement et sans devoir se placer au point de vue restreint de l'art. 4 Constitution federale, il s' est toujours impose une certaine reserve dans ce sens qu'il ne s'ecarte pas sans necessite de l'inter- pretation donnee aux dispositions constitutionnelles par l' autorite cantonale competente et que par conse- quent il s'y rallie a defaut de motifs imperieux comman- dant une solution differente (RO 45 Ip.148,46 I p.121). 2. - La loi genevoise sur le referendum facultatif, qui soumet d'une faC/on generale au referendum les lois ou arretes votes par le Grand Conseil, excepte la loi annuelle sur les depenses et les recettes, mais apporte une exception a cette exception en autorisant le ref~ rendum contre les dispositions de la loi budgetaire qui etablissent a) un nouvel impöt ou l'augmentation d'un impöt deja existant, b) une emission des rescriptions oU: un emprunt sous une autre forme. En l'espece, la question qui se pose est celle de savoir si les centimes:ad- ditionnels inscrits au budget de 1923 constituent de nouveaux impöts ou l'augmentation d'impöts deja existants - ainsi que le soutiennent les recourants- ou si - comme l'a admis le Conseil d'Etat - ce carac- tere doit etre denie a ceux de ces centimes additionnels qui avaient deja ete preleves l'annee precedente en vertu de la loi budgetaire et sans modification de taux. . L'une et l'autre de ces opinions peut etre defendue par de bons arguments. Les centimes addition-~els etant decretes a l' extraordinaire et pour un seul exerCice. a la fin de cet exercice ils ont epuise leur effet et n'exis- tent plus, seuls les impöts ordinaires subsistent et il est certain que par rapport it. eux les centimes additionnels que vote le Grand Conseil pour l'exercice suivant sont des impöts nouveaux ou du moins consacrent une augmentation de taux. Mais on peut aussi se placer a AS 49 I - 1923 8

106 Staatsrecht. un point de vue moins rigoureusement juridique et etabli la comparaison, non pas avec l'etat de droit existant au debut du nouvel exercice budgetaire, mais avec les charges subies en vertu du budget :de l'exercice precMent et alors on ne considerera comme une nou- veaute ou comme une aggravation que les centimes additionnels qui n'avaient pas ete preleves l'annee precMente ou dont le taux Hait plus faible. Le texte de la loi genevoise autorise aussi bien la premiere que la seconde de ces interpretations et, si l'on observe qu'en reservant le referendum a l'egard des dispositions du budget qui instituent de nouveaux impöts ou augmen- tent les impöts existants, le but du Iegislateur a ete d'empecher que de

nouveaux sacrifices 'puissent être imposés aux contribuables sans qu'ils aient la faculté de s'y prononcer, on sera enclin à adopter plutôt la thèse du Conseil d'Etat, car la condition 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 prononcée 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., Politisches Stimm- und Wahlrecht. No 15. 107 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 récriptions, 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 (à 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 différenciant toute promulgation., 5 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 réunit 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 laquelle 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 réserve 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

108 Staatsrecht. été demandée, 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

referendum contre l'augmentation d'une taxe supplémentaire, le Conseil d'Etat ait estime conforme a la loi de soumettre a la votation populaire la taxe supplémentaire en son entier, sans distinguer entre la partie de ce supplement qui Hait nouvelle et celle qui etait deja consacree par le budget de l'annee precedente. En tout etat de cause, des deux precedents invoques par les recourants on ne saurait conclure a l'existence d'une pratique constante qui serait en opposition avec la decision attaquée. Au contraire 'on constate que cette decision est conforme a l' opinion categoriquement ex- primee par le Conseil d'Etat dans le seul' cas anterieur Oll la question se soit nettement posee, c'est-a-dire dans la correspondance echangee en janvier 1922 avec le Comite referendaire. Comme d'autre part, ainsi qu'on l'a dit, elle n'est pas incompatible avec le texte et l'es- prit de la loi constitutionnelle, le recours doit ~tre rejete. Mais, bien enten du, le Grand Conseil conserve la faculte d'examiner a son tour la question lors de l'etablissement du budget de l'an prochain et, s'il la tranche dans un sens different, il lui appartiendra d'exprimer clairement sa volonte dans la loi budgetaire. Le Tribunal jidiral prononce: Le recours est rejete. Rechte des niedergelassenen Sch"eizerbürgers. No 16. 109 IV. RECHTE DES NIEDERGELASSENEN SCHWEIZERBÜRGERS DROITS DU SUISSE ETABLI 16 . .Arr6t du 16 juin 1923 dans la cause Lädermann contre Departement de Justice et Police du canton da Vaud. Est contraire aux art. 43 al. 4 et 60 eonst. fed. la disposition de droit cantonal d'apres laquelle une patente de colpor- tage gratuite ou a prix. reduit ne peut etre delivree qu'aux seuls ressortissants du canton. Lädermann, originaire de Madiswil (canton de Berne) est ne en 1851 a Lausanne Oll il a exerce le metier de tailleur. L'affaiblissement de sa vue ne lui permettant plus de faire des travaux de couture, il a sollicite le 20 avril 1923 du Departement vaudois de Justice et Police une patente de colportage a prix rMuit pour la vente de « poudre a detacher et nettoyant liquide». Par decision du 21 avril 1923,le Departement de Jus- tice et Police a ecarte la requ~te, attendu que Läder- mann est Bernois et qu'en vertu de l'art. 48 de laloi vau- doise du 7 decembre 1920 sur la police du commerce la patente de colportage gratuite ou a prix reduit ne peut etre accordee qu'a des « ressortissants du canton qui ne possedent pas de fortune ou n'ont d'autres ressources que le produit de leur travail ». Lädermann a forme contre cette decision un recours de droit public au Tribunal federal. Il expose que son grand-pere deja s'est etabli dans le canton de Vaud en 1790, que son pere est ne a Vevey et que lui-m~me est « plus vaudois que bernois», et il .!ait valoir qu'il se trouve dans une situation preciaire. Le Departement de Justice et Police a conclu au rejet du recours. Il est lie par le texte de l' art. 48 qui repro- duit une disposition datant de 1891 et maintenue depuis

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.