

108. Arrêt du 8 Novembre 1879, dans la cause de la Compagnie des chemins de fer de la Suisse-Occidentale.

Le 1^{er} Juillet 1867, les Cantons de Berne, Fribourg, Soleure, Vaud et Neuchâtel ont passé une convention par laquelle ils se déclaraient prêts à entreprendre la correction des eaux du Jura et se répartissaient les travaux à exécuter dans ce but. L'art. 5 de cette Convention portait que la participation des propriétaires des fonds intéressés à l'entreprise serait réglée par les législations de chaque canton, rière son territoire.

Le 26 Avril 1867, les Cantons de Fribourg, Vaud et Neuchâtel ont conclu une convention additionnelle destinée à arrêter la répartition entre eux des frais de la correction de la Thièle supérieure et de la Broye inférieure, ainsi que le subside fédéral affecté à ces travaux.

Les conventions susvisées ont été ratifiées par le décret du Grand Conseil du Canton de Vaud du 9 Janvier 1868, décret sanctionné par le vote du peuple du 2 Février et rendu exécutoire par ordonnance du Conseil d'Etat du 7 Mars 1868.

Le décret du 9 Janvier 1868 renferme entre autres ce qui suit : « Art. 2. La part du Canton de Vaud aux frais des » corrections de la Thièle supérieure et de la Broye inférieure » sera couverte :

» a) par la part du Canton au subside fédéral. Pour le » surplus :

» b) les $\frac{2}{3}$ par la Caisse de l'Etat.

» c) les $\frac{1}{3}$ par le produit de la vente des terrains sur territoire vaudois, à gagner sur les lacs de Neuchâtel et de Morat, et par des contributions à établir sur les fonds intéressés à l'entreprise, à teneur d'un décret qui sera présenté par le Conseil d'Etat. »

Ce dernier décret fut adopté par le Grand Conseil du Canton de Vaud, le 18 Janvier 1875.

L'art. 1^{er} de ce décret décide que pour le payement des contributions dues par les fonds intéressés à l'entreprise des

eaux du Jura, il sera formé une association des propriétaires de ces fonds sous le nom d'Association vaudoise pour la Correction des eaux du Jura.

L'art. 2 fait rentrer dans cette association :

a) Un certain nombre de communes dans les districts d'Avenches, de Grandson, d'Yverdon et d'Orbe ;

« b) Les propriétaires des immeubles compris jusqu'ici » dans le périmètre fixé par le procès-verbal de la Commission des experts fédéraux en date du 13 Juillet 1867 ;

» c) Les propriétaires des immeubles qui, plus tard, se » trouveront compris dans le périmètre définitif des terrains » que l'abaissement des lacs du Jura aura assainis. »

Les art. 11 et 12 instituent une « commission exécutive » chargée de l'administration de la Société.

Les art. 13 et suivants instituent une « Commission d'estimation provisoire, » chargée entre autres de fixer la répartition des charges de l'entreprise entre tous les intéressés pour la part qui leur incombe, et de faire une estimation provisoire de la plus-value et des cotisations dues pour chaque parcelle.

L'art. 18 autorise un recours au Conseil d'Etat sur toutes les difficultés qui pourraient s'élever au sujet de la répartition des contributions entre les intéressés.

L'art. 19 statue que l'estimation provisoire devenant effective « servira de base pour la perception des contributions » qui seront perçues chaque année par le receveur en même » temps que l'impôt foncier et soumises aux mêmes privilèges » et modes de perception. »

Enfin l'art. 22 porte que le Conseil d'Etat « prononce en » dernier ressort sur toutes les difficultés qui pourraient » s'élever dans l'exécution et dans l'interprétation du présent » décret. »

Dans le courant de 1877, la Commission d'estimation déposa dans les Greffes respectifs les rôles des propriétaires de terrains intéressés à la Correction. Ces rôles comprenaient non seulement des terrains possédés par la Compagnie de la Suisse occidentale à titre privé, mais encore des terrains et des bâtiments servant à l'exploitation du Chemin de fer : en

outre, ils classaient tous ces immeubles dans la catégorie N° 1, soit dans la catégorie de fonds qui, étant présumés devoir retirer le plus d'avantages de la correction, devaient payer les plus fortes contributions.

La Compagnie de la Suisse-Occidentale vit dans cette décision de la Commission d'estimation une atteinte portée aux droits résultant pour elle de ses concessions et cahiers des charges, pour autant du moins que les terrains occupés par la voie ferrée, les bâtiments et autres accessoires se rattachant au service, seraient assujettis aux contributions prévues par le décret du 18 Janvier 1875, — puisque ces cahiers des charges portent la disposition suivante : « la Compagnie » ne peut être assujettie à des contributions cantonales ou » communales, soit pour le chemin de fer, soit pour les em- » barcadères, matériel d'exploitation et autres accessoires se » rattachant au service. Les bâtiments et autres immeubles » que la Compagnie pourrait posséder et qui ne sont pas » compris dans ce qui précède restent soumis aux contribu- » tions ordinaires. »

La Compagnie recourut au Conseil d'Etat du Canton de Vaud par ces motifs et, par lettre du 21 Mai signée par le Président de la Commission exécutive pour la Correction supérieure des Eaux du Jura, elle fut informée que le dit Conseil, sur le préavis de la Commission susvisée, avait décidé de maintenir la classification primitive des fonds faisant l'objet du recours.

C'est à la suite de cette décision que la Compagnie a recouru le 11 Juillet 1878, au Tribunal fédéral. Elle déclare, tout en s'y soumettant en ce qui concerne les immeubles par elle possédés à titre privé, diriger son recours contre le décret du 18 Janvier 1875 et contre l'application de ce décret par le Conseil d'Etat, pour autant qu'ils classent dans les immeubles soumis au paiement des contributions pour les Eaux du Jura le chemin de fer proprement dit et ses accessoires.

La Compagnie estime que cette décision viole les droits que lui confèrent ses concessions, la contribution réclamée étant un *impôt*, auquel le domaine privé du Chemin de fer peut seul être assujetti. (Voir cahiers des charges Yverdon-Vaumarens, du 13 Septembre 1856 et Payerne-Yverdon du 29 Juin 1872).

Dans sa réponse, l'Etat de Vaud conteste en premier lieu la compétence du Tribunal fédéral.

Il s'agit dans l'espèce d'un recours de droit public présenté en vertu de l'art. 59 litt. a de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire : cet article n'admet la compétence du Tribunal fédéral que pour la violation des droits garantis par la Constitution fédérale, par la législation fédérale ou par la Constitution cantonale ; or le recours de la Suisse-Occidentale porte uniquement sur la violation alléguée d'un droit qui résulterait des actes de concession, lesquels ne constituent point des dispositions constitutionnelles, et ne rentrent pas davantage dans la législation fédérale ; toutes ces concessions ont été sanctionnées par des décrets législatifs vaudois et par conséquent elles font partie de la législation cantonale. La Compagnie qui invoque des droits constitutionnels peut les porter devant les Tribunaux cantonaux ordinaires, ou Tribunaux d'arbitres, que les cahiers des charges déclarent compétents.

L'Etat de Vaud objecte ensuite la tardiveté du recours, dirigé, selon lui, non contre la décision prise par le Conseil d'Etat de Vaud le 21 Mai 1878, mais en réalité contre le décret du 18 Janvier 1875 lui-même.

Au fond, l'Etat soutient que la participation imposée à la Suisse-Occidentale pour la Correction des Eaux du Jura ne constitue nullement un de ces impôts soit contributions cantonales ou communales, dont le cahier des charges libère, il est vrai, positivement la Compagnie pour tout ce qui touche le chemin de fer, les embarcadères, le matériel d'exploitation et autres accessoires. Cette contribution n'est autre chose que la répartition entre les associés des frais communs nécessités par une entreprise de l'association : elle revêt un caractère purement privé.

L'Etat de Vaud conclut à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral :

1° Se déclarer incompétent pour statuer sur le recours de la Suisse-Occidentale.

2° Subsidiairement, pour le cas où le Tribunal se déclarerait compétent, écarter le dit recours préjudiciellement en tant que tardif.

3. Enfin, très subsidiairement, écarter le dit recours en tant que non fondé.

Dans sa Réplique, la Compagnie précise définitivement ses conclusions, en déclarant recourir contre l'application qui lui a été faite du décret du 18 Janvier 1875, « pour autant que » la décision du Conseil d'Etat du 21 Mai 1878 aurait pour » effet d'assujettir au paiement des contributions prévues par » le susdit décret le chemin de fer, les embarcadères et leurs » accessoires se rattachant au service. »

A l'appui de cette conclusion, la recourante fait, entre autres, valoir les considérations suivantes :

L'interprétation du Conseil d'Etat, soumettant la Suisse-Occidentale à l'obligation de payer une contribution pour l'ensemble des terrains et constructions se rattachant au service du chemin de fer, a violé l'art. 6 de la Constitution cantonale, déclarant la propriété inviolable.

Cette décision est également contraire à la législation fédérale, dans laquelle rentrent les concessions de chemin de fer, soit à teneur de l'approbation fédérale dont ces concessions sont munies, soit, en tous cas, aux termes de la nouvelle loi fédérale du 23 Décembre 1872 sur les chemins de fer et de l'art. 26 de la Constitution fédérale de 1874.

Le recours de la Suisse-Occidentale est bien formé contre la décision du Conseil d'Etat du 21 Mai 1878 : il n'est dès lors point tardif.

Au fond, le recours est fondé : le texte des conventions décharge le chemin de fer et ses accessoires de toutes contributions cantonales et communales : or les contributions réclamées ne sont autre chose qu'un impôt cantonal, par son origine, qui est un décret de l'autorité cantonale, par sa destination, laquelle est une charge cantonale, ainsi que par le même mode de perception que celui de tous les autres impôts cantonaux.

Dans sa duplique, l'Etat de Vaud s'attache à combattre le point de vue de sa partie adverse, et reprend les conclusions de sa Réponse.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

Sur l'exception de tardiveté :

L'art. 2 du Décret du 18 Janvier 1875 astreint d'une manière toute générale à l'obligation de contribution les propriétaires, a) des immeubles compris dans le périmètre fixé par le procès-verbal de la commission des experts fédéraux et b) des immeubles qui plus tard se trouveront compris dans le périmètre définitif des terrains que l'abaissement des lacs du Jura aura assainis.

Or il est incontestable que les terrains de la Suisse-Occidentale pour lesquels la contribution est réclamée sont compris dans ces périmètres.

En ce qui concerne les immeubles possédés par elle à titre privé, la Compagnie n'élève aucune réclamation, et reconnaît devoir la contribution comme tout autre propriétaire.

En ce qui touche en revanche l'emprise de la ligne, les embarcadères et dépendances, la Compagnie pouvait, même après la promulgation du décret, admettre que ses dispositions ne leur étaient point applicables, en présence de la clause des cahiers des charges statuant que la dite Compagnie ne pourra être assujettie à des contributions cantonales ou communales soit pour le chemin de fer, soit pour les embarcadères, matériel d'exploitation et autres accessoires se rattachant au service.

Ce n'est qu'à partir de la décision du Conseil d'Etat du 21 Mai 1878 qu'il fut hors de doute pour la recourante que les terrains de l'emprise du chemin de fer et accessoires étaient réellement visés et frappés par le décret de 1875 précité.

Ce n'est dès lors qu'à partir du 21 Mai 1878 qu'un intérêt pour recourir était vraiment né pour la Compagnie, et c'est seulement dès cette date que pouvait courir le délai de soixante jours prévu en matière de recours de droit public.

Le recours, déposé le 11 Juillet 1878, l'a été dans le délai légal et ne saurait être repoussé comme tardif.

L'exception est écartée.

Sur l'exception d'incompétence :

Le recours de la Suisse-Occidentale porte uniquement sur

la violation alléguée d'un droit qui résulterait des actes de concession : les parties reconnaissent que de pareils actes ne constituent point des dispositions constitutionnelles fédérales, ou cantonales. En revanche, la recourante estime que ces actes de concession sont une partie intégrante de la législation fédérale, et que dès lors le Tribunal fédéral est compétent à teneur de l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire.

On ne saurait revendiquer en faveur des actes de concession accordés à la Suisse-Occidentale la valeur d'une loi fédérale. En effet :

a) Une concession de chemin de fer, lors même qu'elle émane de l'autorité législative fédérale, n'est pas une loi, elle n'a pour but que de régler des rapports spéciaux entre l'Etat, qui concède, et la Compagnie, qui entreprend la construction et l'exploitation d'une voie ferrée, décrétée d'utilité publique.

Les dispositions de ces concessions n'ont point pour but de développer ou préciser les principes posés dans la Constitution fédérale ni de les régler d'une manière générale. L'art. 26 de cette Constitution place la législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer dans le domaine de la Confédération, mais c'est la loi fédérale du 23 Décembre 1872 qui, devant la proclamation de ce principe constitutionnel, statue seule les règles générales applicables à l'établissement et à l'exploitation des lignes ferrées et détermine les obligations des concessionnaires.

b) En fait, les concessions de la Suisse-Occidentale pour ses lignes Lausanne-Yverdon, Yverdon-Vaumarcus et Yverdon-Payerne sur territoire vaudois sont toutes antérieures à cette loi fédérale de 1872 : elles ont été accordées par le Grand Conseil du Canton, en exécution de la loi fédérale antérieure du 28 Juillet 1852, abandonnant à la compétence cantonale le droit de fixer les conditions de ces concessions à des particuliers ou à des Compagnies, à la seule réserve de l'approbation fédérale, qui devait intervenir si les intérêts militaires de la Confédération n'étaient pas compromis par l'établissement des lignes projetées. Ces arrêtés fédéraux revêtaient ainsi seulement le caractère d'un acte d'application

des prescriptions de la loi fédérale sur la matière par ratification d'une concession cantonale.

Il s'agit donc simplement, en l'espèce, d'un conflit entre l'Etat de Vaud et la Suisse-Occidentale au sujet de l'interprétation d'une clause des cahiers des charges des concessions accordées à cette Compagnie, et ce litige doit rester soumis au juge civil prévu dans les actes de concession eux-mêmes.

Le Tribunal fédéral est incompétent pour se nantir du recours, en tant qu'il vise cette question d'interprétation.

Sur le grief, présenté en réplique, tiré de la violation de l'art. 6 de la Constitution vaudoise garantissant l'inviolabilité de la propriété :

La disposition constitutionnelle précitée a pour but de garantir les droits privés acquis, mais cette garantie n'est pas absolue et elle n'enlève point au législateur la faculté de soumettre, par une loi, l'exercice de ces droits privés à des limites et à des charges nécessitées par l'intérêt général. (Voir arrêt du Tribunal fédéral en la cause Huber. Rec. II, page 96.)

La Compagnie de la Suisse-Occidentale n'allègue point que son droit de propriété soit violé dans son principe, mais elle prétend qu'elle doit continuer, à teneur de ses actes de concession, à être au bénéfice d'une exemption générale de toute contribution pour ses immeubles, malgré le précis du décret du Grand Conseil vaudois du 18 Janvier 1875.

Il y a donc lieu de rechercher si cette immunité prétendue par la Compagnie constitue en réalité en sa faveur un droit acquis et la solution de cette question rentre dans les attributions du juge civil compétent. (Comp. Arrêt Henggeler, Rec. III, 689 ; Imhof, IV, 601.)

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est écarté comme mal fondé.