Urteilskopf

101 Ia 369

62. Extrait de l'arrêt du 9 juillet 1975 dans la cause Morand et consorts contre Grand Conseil et Conseil d'Etat du canton de Fribourg.
Regeste (de):
1. Ein Entscheid, der eine bisherige Verwaltungspraxis abändert, kann nicht bloss mangels vorheriger Bekanntgabe aufgehoben werden. Soweit eine Praxisänderung hingegen Fragen der Zulässigkeit eines Rechtsmittels berührt und die Verwirkung eines Rechtes zur Folge hat, verletzt sie ohne vorherige Ankündigung die Verfassung (E. 2).

2. Begriff des Dekretes von allgemeiner Tragweite gemäss Art. 28 bis Abs. 1 KV. Jährliches freiburgisches Dekret betreffend Festsetzung des Satzes der kantonalen Steuern (E. 4 und 5).

3. Delegation der Befugnis zur Festsetzung des Steuerfusses vom Volk an den Grossen Rat. Eine solche Delegation gibt es im Freiburger Recht nicht (E. 6).

Regeste (fr):
1. Une décision qui modifie une pratique administrative antérieure ne saurait être annulée pour le simple motif qu'elle intervient sans avertissement. En revanche, lorsqu'il touche à des questions de recevabilité et qu'il provoque la péremption d'un droit, un changement de jurisprudence viole la Constitution s'il intervient sans avertissement (consid. 2).

2. Notion du décret de portée générale. Décret annuel fribourgeois fixant le taux des impôts cantonaux (consid. 4 et 5).

3. Délégation, du peuple au Grand Conseil, de la compétence de fixer le taux des impôts. Une telle délégation n'existe pas en droit fribourgeois (consid. 6).

Regesto (it):
1. Una decisione che modifica una prassi amministrativa anteriore non può essere annullata soltanto per il fatto di non essere stata preceduta da un'avvertenza. Per converso, ove abbia per oggetto questioni di ammissibilità di un rimedio giuridico e comporti la perenzione di un diritto, un cambiamento di giurisprudenza viola la Costituzione qualora abbia luogo senza avvertenza previa (consid. 2).

2. Nozione di decreto di portata generale. Decreto annuale friburghese che determina il tasso delle imposte cantonali (consid. 4 e 5).

3. Delegazione da parte del popolo al Gran Consiglio della competenza di determinare il tasso delle imposte. Nel diritto friburghese tale delegazione non esiste (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 370

A.- Selon l'art. 28bis al. 1 de la constitution du canton de Fribourg (en abrégé: Cst. frib.), toute loi ou décret de portée générale voté par le Grand Conseil et n'ayant pas le caractère d'urgence doit être soumis au peuple si la demande en est faite par 6000 citoyens, et selon l'art. 15 al. 2, l'impôt direct n'est voté que pour une année. L'art. 2 de la loi du 7 juillet 1972 sur les impôts cantonaux (en abrégé: LIC) prévoit que le taux des impôts est fixé chaque année par le Grand Conseil (al. 1), que celui-ci peut majorer ou réduire de 20% au plus les taux légaux de l'impôt sur le revenu et la fortune et de l'impôt sur le bénéfice et le capital (al. 2) et qu'il peut décider le prélèvement de centimes additionnels (al. 3).

B.- Le 26 novembre 1974, le Grand Conseil du canton de Fribourg a adopté le décret annuel "fixant le taux de l'impôt cantonal 1975", en reprenant les taux légaux, sans les modifier; l'alinéa 3 du décret charge le Conseil d'Etat "de l'exécution du présent décret, qui entre en vigueur le 1er janvier 1975". Promulgué par arrêté du Conseil d'Etat du 2 décembre 1974, ce décret a été publié dans la "Feuille officielle du canton de Fribourg" du 6 décembre 1974. La décision de promulgation faisait suite à un autre arrêté du même jour (2 décembre) par lequel le Conseil d'Etat décidait que le décret serait promulgué par la voie de la Feuille officielle "sans être soumis préalablement à la procédure de référendum financier facultatif" (sic); cet arrêté n'a pas été publié.

C.- Agissant par la voie du recours de droit public, Philippe Morand et consorts requièrent le Tribunal fédéral d'annuler le décret du 26 novembre 1974 en tant qu'il n'a pas

été soumis à la procédure de référendum législatif, ainsi que l'arrêté du Conseil d'Etat du 2 décembre 1974 promulguant ledit décret. Ils se plaignent de la violation de leurs droits politiques garantis par l'art. 5 Cst., "au sens de l'art. 84 ch. 1 litt. a OJ", droits politiques qui découlent de l'art. 28bis Cst. frib. Le Tribunal fédéral a admis le recours en ce sens qu'il a annulé l'arrêté de promulgation du 2 décembre 1974.

Erwägungen

Extrait des motifs:

1. ...

2. Les recourants motivent essentiellement le grief de violation de l'art. 28bis al. 1 Cst. frib. en relevant que, précédemment, le Conseil d'Etat a soumis chaque année au référendum facultatif prévu par cette disposition le décret fixant le taux annuel des impôts. Ils soutiennent que si le Conseil d'Etat entendait modifier sa pratique, il devait préalablement mettre les citoyens au courant de son intention. Les intimés reconnaissent que, jusqu'en 1973 inclusivement (décret du 30 novembre 1973 fixant le taux de l'impôt pour 1974), le décret annuel relatif au taux de l'impôt a été soumis au référendum facultatif. C'est en se fondant sur un avis de droit demandé à un de ses services que le Conseil d'Etat a décidé, par arrêté du 2 décembre 1974, de ne plus soumettre à l'avenir au référendum facultatif le décret annuel fixant le taux des impôts. Les recourants ne paraissent pas contester la faculté pour les autorités fribourgeoises de changer leur pratique en cette matière, si elles constatent que la pratique ancienne se révèle erronée. Avec raison. En effet, la modification d'une pratique erronée ne saurait constituer la violation d'un principe constitutionnel (RO 98 Ia 636, 96 I 201 et 376, 89 I 90). Ils soutiennent en revanche que le Conseil d'Etat aurait dû, s'il entendait modifier sa pratique, mettre préalablement les citoyens au courant de son intention. Or le simple défaut de renseigner les citoyens ne saurait entraîner à lui seul l'annulation de l'arrêté de promulgation, lorsqu'une telle modification est justifiée. Il est vrai qu'un changement

de jurisprudence, même justifié par des motifs objectifs, ne saurait intervenir sans avertissement

BGE 101 Ia 369 S. 372

lorsqu'il touche à des questions de recevabilité d'un recours ou d'une action, notamment à la computation des délais, et qu'il provoque la péremption d'un droit (cf. RO 94 I 16). Tel n'est cependant pas le cas en l'espèce, où l'absence d'avertissement préalable du Conseil d'Etat n'a pas empêché les recourants de former un recours de droit public contre la décision de ne pas soumettre le décret d'impôt au référendum législatif facultatif.

3. Les recourants fondent leur argumentation principale sur le défaut d'avertissement préalable des citoyens, point sur lequel leur recours doit être rejeté, comme on vient de le voir. Il ne ressort pas clairement de leur recours s'ils entendent contester aussi le bien-fondé de la position des autorités fribourgeoises quant au fond du problème soulevé. Mais les recourants constatent que le décret annuel fixant le taux de l'impôt a toujours été considéré jusqu'ici comme étant de portée générale et, partant, soumis au référendum facultatif de l'art. 28bis Cst. frib.; ils soutiennent dès lors que les citoyens ont été privés de leur droit de participer à l'élaboration de la décision et que leurs droits politiques découlant de l'art. 28bis Cst. frib. et aménagés par les art. 182 ss de la loi du 15 juillet 1966 sur l'exercice des droits politiques (en abrégé: LEDP) ont été violés. Ainsi le grief tiré du caractère "de portée générale" du décret attaqué peut être considéré comme suffisamment explicite pour que la Cour de céans examine la question de fond. Elle peut d'autant plus le faire que, s'agissant du droit de vote des citoyens, elle examine librement l'interprétation et l'application non seulement du droit constitutionnel cantonal, mais également des dispositions de niveau inférieur qui précisent l'étendue et le contenu du droit de vote (RO 100 Ia 267 consid. 3a, 99 Ia 520 consid. 3a et les arrêts cités). Il n'y a pas lieu, en revanche, d'examiner le recours sous l'angle de l'art. 5 Cst. invoqué par les recourants. La garantie des droits constitutionnels des citoyens, inscrite dans cette disposition, n'a pas de portée propre dans le cadre du recours de droit public: le contenu des droits ainsi garantis doit être déduit des dispositions constitutionnelles qui les ont institués (RO 98 Ia 69 consid. 1 et les arrêts cités).

4. C'est donc essentiellement à la lumière de l'art. 28bis al. 1 Cst. frib. qu'il convient de rechercher si c'est à juste titre

BGE 101 Ia 369 S. 373

que le décret du Grand Conseil du 26 novembre 1974 n'a pas été soumis au référendum facultatif. Le référendum financier prévu pour les dépenses extrabudgétaires de plus de 500'000 fr. (al. 2 et 3 de l'art. 28bis) n'est nullement en cause ici, où il ne s'agit pas de dépenses, mais de recettes; c'est donc par erreur que le Conseil d'Etat parle, dans son arrêté non publié du 2 décembre 1974, de "référendum financier facultatif". L'art. 28bis al. 1 Cst. frib. soumet au référendum législatif facultatif les lois et les décrets de portée générale; il distingue donc entre deux sortes de décrets: ceux qui ont une portée générale et qui sont soumis au référendum législatif facultatif, et les autres décrets, ou décrets simples, qui n'y sont pas soumis, mais qui peuvent, le cas échéant (comme d'ailleurs les lois et les décrets de portée générale), être soumis au référendum financier facultatif ou obligatoire (al. 2 et 3). Il s'agit donc, pour résoudre le problème posé, de rechercher le sens que la constitution fribourgeoise donne au décret de portée générale. a) L'art. 28bis al. 1 Cst. frib. a été inséré dans la constitution en 1921, à la suite de motions présentées par plusieurs députés. Alors que le projet soumis au Grand Conseil ne faisait d'exception que pour les lois et décrets ayant un caractère d'urgence, le rapporteur de la Commission parlementaire a proposé, à la séance du Grand Conseil du 26 janvier 1920, de restreindre le référendum aux lois

et aux décrets de portée générale, ces derniers étant "assimilables, de ce fait, à des lois"; il a rappelé que c'était là le principe admis par la constitution fédérale et par plusieurs constitutions cantonales (Bulletin officiel des séances du Grand Conseil - en abrégé: BGC - 1920, p. 3). Cette proposition a été acceptée par le Grand Conseil (ibid. p. 27) et par le peuple. b) Comme ni la constitution, ni la législation fribourgeoises ne contiennent d'autre définition du "décret de portée générale", il apparaît que cette notion n'a pas une signification différente de celle de l'arrêté de portée générale mentionné à l'art. 89 al. 2 de la constitution fédérale, auquel les intimés se réfèrent d'ailleurs expressément. L'arrêté fédéral de portée générale est actuellement défini par les art. 5 à 7 de la loi sur les rapports entre les conseils, du 23 mars 1962 (en abrégé: LREC): aux termes de l'art. 6 al. 1, il s'agit des "actes législatifs de durée limitée qui contiennent des règles de droit", c'est-à-dire des normes générales et abstraites qui

imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, ou qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure (art. 5 al. 2). Les arrêtés fédéraux de portée générale se distinguent des lois - dont la durée est en principe illimitée - et des arrêtés fédéraux simples, lesquels sont des actes du Parlement pour lesquels ni la forme de la loi, ni celle de l'arrêté de portée générale n'est prescrite (art. 8). c) A l'époque où l'art. 28 bis Cst. frib. a été inséré dans la Constitution fribourgeoise (soit en 1921), les définitions ci-dessus ne figuraient pas encore dans la législation fédérale et la doctrine n'était pas unanime sur le sens à donner à l'expression "arrêtés fédéraux de portée générale" de l'art. 89 al. 2 Cst. et sur les cas dans lesquels une règle de droit pouvait ou devait revêtir cette forme, plutôt que celle de la loi. Mais il était généralement admis que les règles de droit devraient revêtir l'une de ces deux formes (BURCKHARDT, Kommentar, 3e éd p 707. FLEINER Bundesstaatsrecht, p. 401; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, p. 742 ss; W. SULZER, Der allgemein verbindliche Bundesbeschluss, thèse Zurich 1932, p. 37 ss; HAEFLIGER, Die staatsrechtliche Bedeutung des Bundesbeschlusses, thèse Berne 1943, p. 87; H.W. KOPP, Inhalt und Form der Gesetze, thèse Zurich 1958, vol. II, p. 699 ss; AUBERT, Droit constitutionnel suisse, p. 417 ss). Quant aux auteurs qui se sont occupés spécialement de la constitution fribourgeoise, ils admettent que doivent revêtir la forme du décret de portée générale notamment les règles de droit "que le Grand Conseil décide d'édicter en la forme de décret parce qu'il s'agit d'une réglementation temporaire ou provisoire ou d'un intérêt secondaire" (CASTELLA, L'organisation des pouvoirs politiques dans les constitutions du canton de Fribourg, thèse Fribourg 1953, p. 304; cf. aussi OTTO HEINRICH MÜLLER, Die Verordnungskompetenzen der kantonalen Legislativen, thèse Zurich 1942, p. 213 ss, 215 n. 30).
On peut également appliquer au droit fribourgeois la distinction faite par le Tribunal fédéral pour l'application de l'art. 30 de la constitution valaisanne: est considéré comme étant de portée générale l'acte qui établit une règle de droit, par opposition à celui qui a pour objet une mesure individuelle prise à propos d'un cas concret (RO 99 Ia 211, 98 Ia 206; pour le canton de Fribourg, cf. RO 89 I 376).

d) Il apparaît donc qu'en principe l'acte législatif fixant le taux de l'impôt peut revêtir soit la forme d'une loi, soit celle d'un décret de portée générale, puisqu'il impose, par des mesures générales et abstraites, des obligations aux particuliers et contient des règles de droit. Comme, en droit fribourgeois, le taux des impôts cantonaux doit être voté chaque année, l'acte législatif qui le fixe peut, en raison de sa durée limitée, revêtir la forme d'un décret de portée générale, conformément aux définitions du droit fédéral admises aussi pour le droit fribourgeois, mais non pas celle d'un décret simple. On ne saurait, comme le fait l'avis de droit sur lequel s'est fondé le Conseil d'Etat dans son arrêté - non publié - du 2 décembre 1974, dénier au décret annuel sur les

impôts le caractère de portée générale en raison de sa durée relativement courte. L'auteur auquel se réfère cet avis de droit dit précisément, à propos de la loi fédérale (LREC), que les actes législatifs de durée limitée qui contiennent des règles de droit doivent être édictés en la forme de l'arrêté fédéral de portée générale (FAVRE, Droit constitutionnel suisse, 2e éd., p. 452).

5. A l'appui de leur thèse, les intimés soutiennent que le décret du 26 novembre 1974 est une décision "concrète et spéciale" qui pourrait être édictée en la forme d'un décret simple; ils se fondent en cela sur une particularité de la législation fribourgeoise: si la constitution fribourgeoise pose le principe du vote annuel de l'impôt (art. 15 al. 2), la loi fiscale fixe elle-même directement, dans plusieurs articles, le taux des impôts sur le revenu, la fortune, le bénéfice et le capital, le Grand Conseil pouvant cependant majorer ou réduire ces taux de 20% au plus (art. 2 al. 2 LIC) et décider le prélèvement de centimes additionnels (al. 3); comme le décret attaqué n'a pas modifié les taux prévus par la loi de 1972 ni voté de centimes additionnels, il ne crée pour le citoyen aucune obligation nouvelle. On ne saurait suivre les intimés sur ce point.
S'il est exact que le peuple a tacitement accepté, faute de demande de référendum valable, la loi sur les impôts cantonaux de 1972 et par là même aussi son art. 2, il n'en résulte pas qu'il ait admis de fixer ainsi le taux de l'impôt une fois pour toutes, sous réserve des cas où une majoration ou une réduction serait votée par le Grand Conseil. L'art. 2 LIC accorde au Grand Conseil une facilité, en ce sens qu'il n'a pas

besoin, dans le décret annuel fixant le taux de l'impôt, d'édicter expressément le taux de tous les impôts prévus par la loi; il peut se contenter de se référer aux articles de la loi fixant le taux des différents impôts, ou indiquer le pourcentage de l'augmentation ou de la réduction dans le cas de l'art. 2 al. 2 LIC, ou indiquer le montant des centimes additionnels dans le cas de l'art. 2 al. 3 LIC. Bien que la loi fixe le taux "normal", le contribuable ne peut être obligé, selon la constitution elle-même, qu'en vertu d'un acte spécial voté chaque année, de sorte que le décret fixant le taux doit nécessairement être un décret de portée générale, soumis de ce fait au référendum facultatif.

6. Les intimés soutiennent que, par la loi du 7 juillet 1972, le peuple aurait délégué au Grand Conseil la compétence de fixer le taux des impôts, de sorte qu'il ne saurait encore exiger d'être consulté une fois l'an sur cette matière. Si la jurisprudence admet que le peuple puisse déléguer au Parlement la compétence de fixer le taux des impôts ou de certains d'entre eux (cf. RO 99 Ia 542 consid. 4b et les arrêts cités), il faut cependant que cette délégation soit expresse ou puisse découler sans doute possible d'un texte qui a été lui-même soumis au référendum. Or tel n'est pas le cas en l'espèce.
Les intimés n'ont mentionné aucune disposition constitutionnelle ou légale expresse qui soustraie au référendum législatif le décret annuel relatif aux impôts, même pas pour le cas où le décret annuel ne fait que reprendre les taux légaux, sans les modifier. On ne saurait davantage prétendre qu'une telle conclusion découle, implicitement, de façon à exclure tout doute, d'une disposition constitutionnelle ou légale ou d'un ensemble de telles dispositions. En particulier, rien ne permet de dire qu'une telle délégation ait été voulue et prévue dans l'art. 2 LIC: si cette disposition précise que le taux annuel est fixé par le Grand Conseil, il faut relever que c'est aussi le Grand Conseil qui, aux termes de l'art. 45, lettres b et d Cst. frib., adopte les lois et les impôts, ce qui n'empêche pas que toute loi et tout décret de portée générale adoptés par lui soient soumis au référendum législatif en vertu de l'art. 28bis Cst. frib. D'ailleurs l'art. 2 al. 1 de la loi fiscale du 7 juillet 1972 ne fait que reprendre, à un détail près, le texte de la précédente

loi fiscale, du 11 mai 1950. Or, sous le régime antérieur à la loi de 1972, les décrets annuels fixant le taux de l'impôt étaient régulièrement publiés en vue de l'exercice du référendum législatif. Si le législateur voulait y changer quelque chose, il l'aurait dit expressément, ce qui n'a pas été le cas; les intimés n'ont même pas prétendu qu'un tel changement eût été envisagé lors des travaux préparatoires ou au cours de la discussion parlementaire. Bien plus, les décrets de novembre 1972 et de novembre 1973 fixant le taux des impôts pour les années 1973 et 1974 n'ont pas été munis de la clause "qui n'a pas de portée générale" par laquelle ils auraient été soustraits au référendum; ils ont au contraire été publiés, eux aussi, en vue de l'exercice du référendum facultatif et n'ont été promulgués qu'après l'échéance du délai de vingt jours pendant lequel une demande de référendum pouvait être déposée, selon l'art. 212 LEDP. Ainsi, les intimés ne peuvent pas non plus se référer à une "pratique constante" qui, le cas échéant, aurait peut-être permis de donner un sens restrictif aux termes employés par la constitution fribourgeoise (cf. RO 100 Ia 373, 95 I 219 et 529 consid. 3b).

7. Les intimés relèvent encore qu'il n'existe plus, dans le canton de Fribourg, de "décret de portée générale" au sens de l'art. 28bis Cst. frib., le règlement du Grand Conseil du 2 février 1971 ne prévoyant plus que des décrets sans portée générale (art. 67 al. 3 dudit règlement). Mais le règlement du Grand Conseil, voté par cette assemblée, n'a pas été soumis au référendum législatif; il n'a donc qu'une valeur interne et ne peut naturellement pas modifier la loi, ni à plus forte raison la constitution. Or les décrets de portée générale sont expressément prévus par l'art. 28bis Cst. frib. et par l'art. 208 LEDP. L'art. 210 LEDP (reprenant d'ailleurs le texte de l'art. 22 de la loi du 13 mai 1921 "sur l'exercice du droit d'initiative constitutionnelle et législative des citoyens et du droit de référendum", abrogée par la LEDP du 15 juillet 1966), précise en outre que la décision du Grand Conseil constatant l'absence de portée générale doit être insérée dans le décret lui-même, ce qui permet au Conseil d'Etat de procéder immédiatement à la promulgation. Ainsi le règlement du Grand Conseil ne peut être invoqué à l'encontre des textes constitutionnel et légal.

On notera en passant que le Conseil d'Etat s'est attribué une compétence qu'il n'avait pas en décidant lui-même de ne pas soumettre au référendum législatif un décret que le Grand Conseil n'avait pas muni de la clause "sans portée générale" ni déclaré urgent; mais les recourants n'ont pas soulevé le grief de violation du principe de la séparation des pouvoirs, de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'y arrêter. Si le Grand Conseil voulait renoncer à édicter des décrets de portée générale, il devrait alors donner la forme de loi à toutes les décisions qui ont une portée générale. Cela ne serait sans doute pas impossible, puisque ni la constitution ni la loi ne définissent la distinction à opérer entre lois et décrets de portée générale et que les unes et les autres sont soumis aux mêmes règles, à peu de chose près. Mais le Grand Conseil ne saurait éluder le vote populaire en transformant un décret de portée générale en décret simple. Le Grand Conseil n'a d'ailleurs pas appliqué pratiquement la décision qu'il a prise dans son règlement. Les Bulletins des lois des années 1973 et 1974 contiennent un grand nombre de décrets dans le texte desquels il a indiqué, conformément à l'art. 210 LEPD, qu'ils n'avaient pas de portée générale; il s'agissait avant tout de décrets à caractère financier ou administratif; les autres décrets, non munis de ladite clause, ont été publiés en vue de l'exercice du droit de référendum législatif, sauf les décrets annuels relatifs au prix du sel et le décret du 26 novembre 1974, qui fait l'objet du présent recours...