Urteilskopf

104 Ia 350

54. Extrait de l'arrêt du 4 octobre 1978 en la cause Jenni, Mouvement Vigilance et Groupe Vigilant du Grand Conseil genevois contre Conseil d'Etat du canton de Genève
Regeste (de):
Art. 84, 85 lit. a und 88 OG; Genehmigung einer Vereinbarung, die der Bundesrat mit einer internationalen Organisation getroffen hat, durch eine kantonale Regierung.

1. Art. 84 und 88 OG: Unzulässigkeit der Popularbeschwerde (E. 1b).

2. Ist die Zustimmung, die eine kantonale Regierung gemäss Art. 4 des BB betreffend Vereinbarungen mit internationalen Organisationen über ihr rechtliches Statut in der Schweiz vom 30. September 1955 gegeben hat, mit staatsrechtlicher Beschwerde i. S. von Art. 84 OG anfechtbar? Frage offen gelassen, denn die in Art. 85 lit. a OG vorgesehene Beschwerde ist gegen einen hoheitlichen Akt, der die Voraussetzungen einer auf Art. 84 OG gestützten Beschwerde nicht erfüllt, zulässig (E. 6).

3. Die von der Genfer Regierung erteilte Genehmigung einer Vereinbarung mit der IATA verletzt das Stimmrecht der Bürger nicht (E. 7).

Regeste (fr):
Art. 84, 85 lettre a et 88 OJ; approbation donnée par un gouvernement cantonal à la conclusion d'un accord entre le Conseil fédéral et une organisation internationale.

1. Art. 84 et 88 OJ: irrecevabilité de l'action populaire (consid. 1b).

2. L'approbation donnée par un gouvernement cantonal en application de l'art. 4 de l'arrêté fédéral du 30 septembre 1955 concernant la conclusion ou la modification d'accords avec des organisations internationales en vue de déterminer leur statut juridique en Suisse constitue-t-elle un acte attaquable par la voie du recours de droit public au sens de l'art. 84 OJ? Question laissée indécise, le recours prévu par l'art. 85 lettre a OJ pouvant être dirigé contre un acte qui ne remplit pas les conditions nécessaires à l'admission de la recevabilité d'un recours fondé sur l'art. 84 OJ (consid. 6).

3. En l'espèce, le Gouvernement genevois, en donnant son assentiment à un accord conclu avec l'IATA, n'a pas violé le droit de vote des citoyens (consid. 7).

Regesto (it):
Art. 84, 85 lett. a e 88 OG; approvazione data da un governo cantonale alla conclusione di un accordo stipulato dal Consiglio federale con un'organizzazione internazionale.

1. Art. 84 e 88 OG: inammissibilità dell'azione popolare (consid. 1b).

2. Costituisce un atto impugnabile mediante ricorso di diritto pubblico ai sensi dell'art. 84 OG l'approvazione data da un governo cantonale in applicazione dell'art. 4 del decreto federale del 30 settembre 1955 concernente la conclusione o la modificazione di accordi con organizzazioni internazionali intesi a stabilire il loro statuto giuridico nella Svizzera? Questione lasciata indecisa, poiché il ricorso previsto dall'art. 85 lett. a OG può essere diretto anche contro un atto che non adempie i presupposti per l'ammissibilità di un ricorso fondato sull'art. 84 OG (consid. 6).

3. Nella fattispecie il governo ginevrino non ha violato il diritto di voto dei cittadini dando il suo assenso

alla conclusione di un accordo stipulato con la IATA (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 351

BGE 104 Ia 350 S. 351

L'Association de transport aérien international (en abrégé: IATA), créée à La Havane en avril 1945, a pour buts statutaires d'encourager le développement de transports aériens surs, réguliers et économiques, de favoriser le commerce aérien, de fournir les moyens propres à une collaboration des entreprises de transports aériens, engagées directement ou indirectement dans les services de transports aériens internationaux, et de coopérer avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et autres organisations internationales. Sont admises en son sein en qualité de membres actifs les entreprises de transport aérien exploitant, entre les territoires de deux ou plusieurs Etats, un service aérien, et en qualité de membres passifs les autres entreprises de transport aérien exploitant un service aérien. Elle constitue une association incorporée selon le droit canadien par loi du 18 décembre 1945; son siège est fixé à Montréal. L'IATA a dans le canton de Genève un siège subsidiaire où elle occupe 287 personnes, dont 48 de nationalité suisse. Selon un accord conclu entre les autorités genevoises et cette organisation, les membres étrangers du personnel de cette association bénéficiaient d'un abattement de 40% sur leurs impôts. Cet accord ayant été dénoncé par le Gouvernement genevois, l'IATA s'est adressée au Département politique fédéral en vue de régler le statut fiscal de ses services et de son personnel en Suisse. Par lettre du 1er octobre 1976, la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève a soumis au Conseil d'Etat du canton de Genève, à la demande du Département politique fédéral, le texte d'un projet d'accord. Ce dernier devait être conclu sur la base des dispositions de l'arrête fédéral concernant la conclusion ou la modification d'accords avec des organisations internationales en vue de déterminer leur statut juridique en Suisse, du 30 septembre 1955. L'art. 4 de cet arrête prévoit que si un accord comporte des dispositions contraires au droit cantonal du siège de l'organisation internationale (par exemple, droit fiscal), l'approbation

BGE 104 Ia 350 S. 352

du canton intéressé devra être obtenue. La Mission permanente priait le Conseil d'Etat genevois de faire connaître dés que possible l'avis des autorités genevoises sur ce projet d'accord, tendant notamment à exonérer, sous certaines réserves, l'IATA des impôts directs et indirects ainsi que des taxes fédéraux, cantonaux et communaux, et à exonérer également de tous impôts fédéraux, cantonaux et communaux sur les traitements, émoluments et indemnités versés par l'IATA les membres du personnel de celle-ci qui n'ont pas la nationalité suisse. Par lettre du 13 octobre 1976, le Conseil d'Etat a fait savoir à la Mission permanente qu'il était "en principe d'accord" avec le texte proposé. Il a cependant exprimé le voeu que trois articles complémentaires soient inclus dans le texte, en ce qui concerne le but des privilèges, la levée des immunités et la non-responsabilité de la Suisse. Le 20 décembre 1976, le Conseil fédéral et l'IATA ont conclu un accord "pour régler le statut fiscal des services et du personnel de cette organisation en Suisse". Le texte définitif de cet accord est presque identique à celui qui avait été soumis au Conseil d'Etat genevois. Son art. 5 est ainsi conçu: "1. Les membres du personnel de l'Association qui n'ont pas la nationalité suisse sont exonérés, pendant la durée de leurs fonctions, de tous impôts fédéraux, cantonaux et communaux sur les traitements, émoluments et indemnités qui leur sont versés par l'Association. 2. Sont également exemptes en Suisse de tous impôts quelconques sur le capital et le revenu,

au moment de leur versement, les prestations en capital dues en quelque circonstance que ce soit par une caisse de pension ou une institution de prévoyance sociale; il en sera de même à l'égard de toutes les prestations qui pourraient être versées à titre d'indemnité à la suite de maladie, accident, invalidité, etc. En revanche, les revenus des capitaux versés ainsi que les rentes et pensions payées par l'Association aux anciens membres de son personnel ne bénéficient pas de l'exemption. Il demeure au surplus entendu que la Suisse conserve la possibilité de tenir compte des traitements et autres éléments de revenu exonérés pour déterminer le taux d'impôt applicable aux autres éléments, normalement imposables, du revenu des membres du personnel." Ayant appris par la lecture d'un article paru dans un quotidien genevois du 28 janvier 1977 l'existence de l'accord du 20 décembre 1976, Hermann Jenni, à Genève, le "Mouvement Vigilance" et le Groupe Vigilant du Grand Conseil genevois ont adressé au Tribunal fédéral un "recours, au sens des art. 84

BGE 104 Ia 350 S. 353

et 85 OJ, contre la décision du Conseil d'Etat de Genève visant à exonérer les employés étrangers de l'Association internationale des transporteurs aériens datée vraisemblablement du 20 décembre 1976." Le Tribunal fédéral n'est pas entré en matière sur le recours formé par le Groupe Vigilant du Grand Conseil genevois; pour le surplus, il a rejeté le recours en tant qu'il était recevable.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. b) Hermann Jenni, citoyen domicilié à Genève, est en principe recevable à former un recours de droit public contre une décision ou un arrête cantonal. L'acte de recours précise que Jenni agit en sa qualité de député d'une part et de citoyen d'autre part; la qualité de député ne confère cependant pas au recourant une qualité spéciale, différente de celle qu'il a en qualité de citoyen, pour exercer le recours de droit public (arrêt Bachhofner, du 2 juin 1976, consid. 2; ATF 98 Ia 108, ATF 91 I 115, consid. 2). Seule la personne lésée ou tout au moins susceptible d'être lésée dans ses intérêts juridiquement protégés par l'arrêté ou la décision attaqués a qualité pour former un recours pour violation des droits constitutionnels des citoyens. Le recours de droit public au sens des art. 84 et 88 OJ ne constitue pas une "action populaire", ouverte à quiconque entendrait faire valoir la lésion d'un intérêt général (ATF 102 Ia 207 consid. 3, ATF 96 I 626, consid. 3). La jurisprudence a considéré qu'un particulier qui n'est pas plus intéressé que quiconque à l'annulation d'une décision accordant des avantages prétendument illicites à des tiers ne peut invoquer, par la voie d'un recours de droit public, la violation de ses droits constitutionnels (ATF 93 I 517, consid. 2, ATF 86 I 284). C'est ainsi que le Tribunal fédéral a admis qu'une disposition légale conférant au gouvernement cantonal la faculté d'accorder des allégements fiscaux à certaines catégories de contribuables ne pouvait être attaquée par des tiers pour violation de droits constitutionnels. Le citoyen qui entendrait recourir contre un tel arrête ne peut faire valoir un intérêt personnel particulier, qui se distinguerait de l'intérêt général, dont la sauvegarde incombe aux pouvoirs publics; reconnaître un tel droit au citoyen équivaudrait à lui ouvrir la voie de l'action populaire, ce qui serait contraire aux intentions du législateur (ATF 85 I 53, consid. 3).

BGE 104 Ia 350 S. 354

Cette jurisprudence a été critiquée par plusieurs auteurs (cf. ATF 93 I 177), et les recourants demandent au

Tribunal fédéral de la modifier et d'admettre la recevabilité d'un recours dirigé contre une décision accordant des exemptions fiscales à des tiers. Ils soutiennent que les contribuables forment une fraction de la population qui poursuit des intérêts propres, qui ne coïncident pas forcément avec l'intérêt général. Le montant des impôts qui ne serait plus payé par les personnes mises au bénéfice de l'exonération serait réparti entre les contribuables ne profitant pas d'une exonération. S'il est exact que tous les habitants du canton ne sont pas contribuables, on ne saurait prétendre qu'il s'agisse d'une "fraction de la population qui poursuit des intérêts propres". La grande majorité des habitants sont, par eux-mêmes ou par la famille à laquelle ils appartiennent, contribuables en matière d'impôts cantonaux et communaux; font seuls exception les personnes dont le revenu et la fortune sont trop minimes pour qu'ils puissent être imposés, ainsi que les étrangers bénéficiant d'immunités ou de privilèges particuliers. On ne peut donc guère dissocier l'intérêt de l'ensemble des contribuables de l'intérêt général. En outre, si l'on admettait in casu la recevabilité du recours, il n'y aurait pas de raison d'écarter celle d'un recours qui, sans être fondé sur la violation alléguée du droit de vote, aurait pour objet un crédit ouvert par le gouvernement et entraînant des dépenses pour l'Etat. Dans ce cas aussi, les contribuables pourraient prétendre être lésés. La voie à l'action populaire serait donc largement ouverte. Il n'y a dès lors pas de raison de se départir de la jurisprudence de l'arrêt Ochsner (ATF 85 I 55). On peut aussi relever en l'espèce qu'il résulte des déclarations faites au Grand Conseil par le chef du Département des finances et contributions que le refus d'accorder l'exonération sollicitée aurait, le cas échéant, pu avoir pour conséquence le transfert par l'IATA de son siège de Genève dans un autre pays (Mémorial du Grand Conseil 1977, p. 675). L'intérêt des contribuables individuels pourrait donc être apprécié d'une façon différente de celle qui est décrite par les recourants. Dès lors, le recours formé par Jenni est irrecevable en tant qu'il est fondé sur la violation de droits constitutionnels (absence de base légale, séparation des pouvoirs et parallélisme des formes, égalité de traitement).

c) En revanche, Jenni a en principe qualité pour recourir dans la mesure où il invoque la violation de son droit de vote (art. 85 lettre a OJ), alors même qu'il ne serait pas personnellement lésé par l'acte attaqué (ATF 102 Ia 108, 98 Ia 108). Il est donc recevable à agir dans la mesure où il soutient que le Conseil d'Etat a pris une décision que seul le législateur aurait pu prendre, en privant ainsi les citoyens du droit de référendum facultatif que leur reconnaît la constitution cantonale (ATF 98 Ia 108; cf. GRISEL, Droit administratif suisse, p. 70).

6. Le recours de droit public n'est en principe recevable que contre une décision ou un arrête cantonal (art. 84 al. 1, 86 al. 1, 88 OJ). La jurisprudence considère comme tels les actes de souveraineté émanant d'une autorité cantonale, accomplis en vertu de la puissance publique dont elle est investie et affectant d'une façon quelconque la situation de l'individu en lui imposant, soit sous la forme d'un arrête de portée générale, soit sous celle d'une décision particulière, une obligation de faire, de s'abstenir ou de tolérer (ATF 102 Ia 186, 536; ATF 89 I 258). a) Le Conseil d'Etat conteste en l'espèce l'existence d'un tel acte de souveraineté. Il prétend même qu'il n'y a eu aucun acte du gouvernement cantonal, en soutenant que les "quelques observations" présentées à l'autorité fédérale et concernant le projet d'accord avec l'IATA n'avaient pas de portée juridique. Il se fonde à cet égard sur l'art. 7 de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 (LCP), aux termes duquel "sont exonérés des impôts sur le revenu et sur la fortune, dans la mesure où le prévoient les conventions, accords et arrangements avec les organisations internationales publiques: a) les organisations internationales; b) les membres des conseils, les représentants et les fonctionnaires des organisations internationales". La reconnaissance de l'IATA comme organisation internationale par l'autorité fédérale lierait le canton, de telle sorte que l'art. 7 LCP s'appliquerait automatiquement. L'exonération de l'organisation et de ses fonctionnaires découlant de la disposition précitée, l'accord conclu ne dérogerait donc pas au droit cantonal et l'approbation du canton, prévue à l'art. 4 de l'arrête fédéral concernant la conclusion ou la modification d'accords avec des organisations internationales en vue de déterminer leur statut juridique en Suisse du 30 septembre 1955 (RS 192, 12) (ci-après: arrêté fédéral), ne serait pas nécessaire.

Cette argumentation doit être rejetée. L'art. 7 LCP n'exonère les organisations internationales et leurs fonctionnaires que "dans la mesure où le prévoient les conventions, accords et arrangements avec les organisations internationales publiques". L'imposition est donc la règle, l'exonération l'exception. Tant qu'un accord n'a pas été conclu, les organisations internationales et leurs fonctionnaires sont en principe imposables. La conclusion d'un accord entre une organisation internationale et la Confédération, prévoyant une exonération d'impôt sur le plan cantonal, est subordonnée à l'approbation du canton. Le fait que l'autorité fédérale reconnaisse à l'organisation en cause le statut d'organisation internationale n'a nullement pour conséquence d'obliger le canton à donner cette approbation. Par ailleurs, on ne saurait soutenir que l'art. 7 LCP ne laisse à cet égard aucune possibilité de choix à l'autorité cantonale. Celle-ci reste libre d'approuver ou de ne pas approuver le projet d'accord qui lui est soumis. b) Il convient en outre d'observer que, devant le Grand Conseil, qui a discuté des problèmes évoqués par l'actuel recours dans sa séance du 11 février 1977, le chef du Département des finances et contributions a admis que le Conseil d'Etat avait donné son approbation au projet d'accord: "Le Conseil fédéral nous a posé la question l'été dernier: savoir si nous acceptions qu'il conclût un accord de siège avec l'IATA. Nous avons été placés devant une situation difficile:. Ayant pesé les avantages et les inconvénients, nous nous sommes rendu compte qu'il était préférable, pour maintenir cette organisation sur le territoire genevois, avec les possibilités de travail qu'elle offre, l'impulsion qu'elle donne à notre économie, d'accepter l'idée qu'un accord de siège soit conclu, cela dans l'intérêt bien évident de notre canton.)... En conclusion.)... si l'IATA devait finalement quitter (c'était le problème) notre territoire, la perte générale qui aurait pu en résulter pour la commune de Meyrin aurait été nettement plus importante que l'inconvénient qu'elle subira du fait de l'application de ces nouvelles dispositions prises, avec notre accord il est vrai, par le Conseil fédéral." (Mémorial du Grand Conseil, 1977, p. 675/6).
Ces explications ont été confirmées par les déclarations faites par le même conseiller d'Etat à la séance du Grand Conseil du 1er avril 1977: "Sollicité par la Confédération de donner son accord à une exonération fiscale, non seulement à l'institution comme telle, mais également à ses employés et fonctionnaires, le Conseil d'Etat a mis en balance le manque à gagner fiscal que cette mesure allait provoquer avec les avantages

que le maintien de l'institution sur notre territoire pouvait procurer à l'économie genevoise." (Mémorial 1977, p. 1456)
Ainsi, le gouvernement fédéral a bien demandé l'assentiment du gouvernement cantonal, comme le Département politique fédéral l'a relevé dans sa lettre du 12 mai 1977 et comme le chef du Département genevois des finances et contributions l'a admis dans ses déclarations faites au Grand Conseil. Cet assentiment a été donné "en principe" par la lettre du Conseil d'Etat du 13 octobre 1976, et les réserves qui y ont été formulées ont été prises en considération dans l'accord définitif (sauf en ce qui concerne la levée des immunités, mais l'accord ne porte nullement sur une telle levée). L'assentiment donné par le Gouvernement genevois constitue donc l'approbation requise par l'art. 4 de l'arrêté fédéral. c) Cette constatation ne suffit cependant pas pour que l'on en déduise que l'"approbation" donnée par l'autorité cantonale au projet d'accord soumis par le Conseil fédéral constitue nécessairement un acte attaquable par la voie du recours de droit public. Cette approbation n'impose aucune obligation ni ne confère aucun droit aux particuliers, mais constitue une décision prise dans le cadre du processus ouvert par le Conseil fédéral en vue d'accorder une exonération d'impôt aux services de l'IATA et aux membres du personnel de cette organisation. Elle est un maillon d'une procédure prévue par le droit fédéral et qui est destinée à permettre au Conseil fédéral de prendre une décision définitive et de conclure un accord. L'approbation ne déploie aucun effet direct sur le plan de la législation cantonale; elle est seulement la condition nécessaire d'une décision prise par l'autorité fédérale. Il paraît dès lors douteux qu'elle puisse

faire l'objet d'un recours de droit public au sens de l'art. 84 OJ. Mais la question peut rester indécise. d) Le recours prévu par l'art. 85 lettre a OJ peut être dirigé contre un acte qui ne remplit pas les conditions nécessaires pour que soit admise la recevabilité d'un recours fondé sur l'art. 84 OJ (ATF 89 I 259 /260). Il convient donc d'examiner si l'approbation donnée par le Conseil d'Etat constitue un acte qui est susceptible de porter atteinte aux droits politiques. Cette question doit être résolue par l'affirmative. Les recourants soutiennent en effet que le Conseil d'Etat, en donnant l'assentiment du canton à la conclusion de l'accord avec l'IATA, a empiété sur les compétences du pouvoir législatif;

l'exonération d'une organisation non gouvernementale - telle que l'association précitée - et de son personnel nécessitait, selon les recourants, la modification de la loi sur les contributions, en particulier celle de l'art. 7 LCP qui ne s'applique, d'après son texte, qu'aux "organisations internationales publiques". En empiétant sur les compétences de l'autorité législative, le Conseil d'Etat a privé les électeurs de la faculté de faire usage du droit de référendum prévu par la constitution cantonale. Si l'on suit l'argumentation développée par les recourants, force est de constater que l'approbation donnée par le Conseil d'Etat, seul acte en cause, violait le droit de vote des citoyens. Ceux-ci peuvent donc l'attaquer par la voie du recours fondé sur l'art. 85 lettre a OJ.

7. a) Ni la législation fédérale, ni la constitution ou la législation cantonales ne contiennent de dispositions sur le point de savoir quelle est, dans le canton, l'autorité compétente pour donner l'approbation requise par l'arrêté fédéral. Cependant, les recourants ne contestent pas que cette compétence eût appartenu au Conseil d'Etat si l'IATA avait été une organisation intergouvernementale, soit "une organisation internationale publique"" au sens de l'art. 7 LCP. Par ailleurs, il n'est pas non plus contesté que le Conseil d'Etat, chargé d'appliquer la loi sur les contributions publiques, est, par l'intermédiaire du Département des finances ou collégialement, l'autorité à laquelle il incombe normalement de constater la réalisation des conditions exigées par l'art. 7 LCP. Dans ces conditions, il convient d'admettre qu'en donnant son assentiment au projet d'accord avec l'IATA, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur le statut de cette association en lui reconnaissant la qualité d"'organisation internationale publique" au sens de la disposition précitée. La question litigieuse in casu est ainsi celle de l'interprétation qu'il convient de donner à la notion de "conventions, accords et arrangements avec les organisations internationales publiques". Le Tribunal fédéral ne peut l'examiner que sous l'angle restreint de l'arbitraire, la disposition en cause n'étant pas de celles qui définissent le contenu et l'étendue du droit de vote (cf. ATF 101 Ia 232). b) Le Conseil d'Etat soutient qu'il était lié par la décision de l'autorité fédérale d'assimiler l'IATA à une organisation internationale. Il considère donc que l'association à laquelle le Conseil fédéral reconnaît le statut d'organisation internationale

pouvant conclure un accord sur la base de l'arrêté fédéral, constitue une "organisation internationale publique" au sens de l'art. 7 LCP. Cette interprétation n'est pas insoutenable. Par ailleurs, si l'on devait admettre, avec les recourants, que le Conseil d'Etat n'est pas lié par la décision de l'autorité fédérale quant au statut de l'organisation en cause, il faudrait alors constater que l'autorité exécutive n'est pas tombée dans l'arbitraire en considérant l'IATA comme une organisation internationale publique, en tenant compte des fonctions exercées par cette association et du rôle qu'elle joue dans un domaine important des relations interétatiques. On peut à cet égard relever qu'à l'avis de certains auteurs, l'IATA doit être considérée comme une organisation "quasi gouvernementale" (cf. CHUANG, The International Air Transport Association, A Study of a Quasi-

Governmental Association, cité dans Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht, 25/1976, p. 190). C'est dans le même sens, semble-t-il, que postérieurement aussi à l'adoption de l'arrêté fédéral, soit le 28 septembre 1971, le Conseil fédéral a conclu avec l'Union interparlementaire, organisation "semi-officielle" ayant son siège à Genève, mais non créée par accord intergouvernemental, un accord destiné à régler le statut juridique de cette organisation en Suisse, et qui confère aux fonctionnaires du bureau de l'Union non seulement des exemptions fiscales, mais aussi, dans de certaines limites, une immunité de juridiction et d'autres privilèges accordés normalement aux diplomates (RO 1971, p. 1602). Le Conseil fédéral a considéré que cette institution présentait un caractère intergouvernemental prédominant (rapports de gestion du Conseil fédéral, 1970, p. 27, et 1971, p. 25; cf. aussi RENE KELLER, in Les organisations non gouvernementales en Suisse, colloque organisé par l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève 1973, p. 39; voir aussi ibid., p. 23).
C'est ainsi sans arbitraire que le Conseil d'Etat a considéré l'IATA comme une organisation internationale publique au sens de l'art. 7 LCP. Dès lors, il lui appartenait de donner l'approbation du canton requise par l'arrêté fédéral, et cet assentiment ne dépendait pas du vote par le Grand Conseil d'une loi soumise au référendum facultatif. Il n'y a donc pas eu en l'espèce violation du droit de vote des citoyens. Le présent recours doit ainsi être rejeté.