Urteilskopf

114 Ia 8

2. Extraits de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 6 mai 1988 dans la cause Guerino Gaioni contre Conseil d'Etat du canton du Valais (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 4 BV: Unterschiedliche, von der Staatsangehörigkeit abhängige Höhe der Gebühren für Jagdpatente.

1. Gesetzliche Grundlage des Walliser Staatsratsbeschlusses, mit dem alljährlich die Gebühren für die Jagdpatente festgelegt werden; Kostendeckungsprinzip (E. 2).

2. In Anbetracht der territorialen Natur des Jagdregals geht es nicht an, von im Kanton niedergelassenen Ausländern eine höhere Gebühr für die Jagdpatente zu verlangen als von Schweizer Bürgern mit Wohnsitz im Kanton Wallis; eine solche rechtsungleiche Behandlung lässt sich objetiv nicht mit der unterschiedlichen Staatszugehörigkeit begründen und verstösst somit gegen Art. 4 BV (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.: Discrimination dans la fixation du prix des permis de chasse selon la nationalité des chasseurs.

1. Base légale de l'arrêté du Conseil d'Etat fixant chaque année le prix des permis de chasse; principe de la couverture des frais (consid. 2).

2. Compte tenu du caractère territorial du droit régalien sur la chasse, le fait d'exiger des ressortissants étrangers établis dans le canton qu'ils paient un prix plus élevé pour leur permis de chasse que celui demandé aux citoyens suisses domiciliés constitue une inégalité de traitement qui ne trouve aucune justification objective dans la différence de nationalité et s'avère donc contraire à l'art. 4 Cst. (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 4 Cost.: Discriminazione nella determinazione della tassa per la licenza di caccia secondo la nazionalità dei cacciatori.

1. Base legale del decreto del Consiglio di Stato vallesano che determina ogni anno la tassa delle licenze di caccia; principio della copertura delle spese (consid. 2).

2. Tenuto conto del carattere territoriale della privativa della caccia, il fatto di esigere dai cittadini stranieri domiciliati nel cantone per la loro licenza di caccia una tassa maggiore di quella richiesta ai cittadini svizzeri domiciliati costituisce una disparità di trattamento che non trova alcuna giustificazione obiettiva nella differenza di nazionalità e risulta pertanto contraria all'art. 4 Cost. (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 9

BGE 114 Ia 8 S. 9

Le décret cantonal valaisan d'exécution du 13 mai 1964 de la loi fédérale sur la chasse et la protection des oiseaux du 10 juin 1925 règle le régime de la chasse (chasse à permis) et le droit de chasser dans le canton,

ainsi que les compétences des autorités en la matière; l'art. 11 al. 2 lettre a du décret attribue au Conseil d'Etat le pouvoir de fixer chaque année le prix des permis de chasse "en tenant compte notamment des dépenses occasionnées par la surveillance de la chasse, le repeuplement et les dommages causés par le gibier". Par arrêté quinquennal du 9 juillet 1986, le Conseil d'Etat a édicté une ordonnance sur l'exercice de la chasse en Valais. Chaque année, cet arrêté est complété par un avenant qui contient les prescriptions fixant les périodes de chasse et le prix des permis. Selon l'art. 2 de l'avenant du 8 juillet 1987 (publié dans le Bulletin officiel des 17 et 24 juillet 1987), le prix d'un permis général en 1987 s'élevait à 900 francs pour les citoyens suisses domiciliés dans le canton; il coûtait 1'550 francs aux Valaisans et Confédérés ayant été domiciliés pendant dix ans ainsi qu'aux étrangers établis dans le canton; il revenait enfin à 2'200 francs aux Confédérés non domiciliés et aux étrangers établis dans un autre canton. De nationalité italienne, Guerino Gaioni habite en Valais depuis 1959; il a épousé une ressortissante suisse et est au bénéfice d'un permis d'établissement depuis plus de 20 ans. Il s'adonne à la chasse depuis 1971. A plusieurs reprises - notamment en septembre 1986 -, il s'est adressé, sans succès, au Service cantonal de la chasse et de la pêche en se prévalant de l'égalité de traitement pour obtenir son permis de chasse au même prix que celui exigé des citoyens suisses domiciliés dans le canton. Le 5 août 1987, Guerino Gaioni a interjeté un recours de droit public contre l'avenant du 8 juillet 1987 en concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de l'art. 2 de cet arrêté. Subsidiairement, il demande l'annulation de l'art. 2 précité en tant

qu'il prévoit un tarif différencié pour les citoyens étrangers établis dans le canton et les citoyens suisses qui y sont domiciliés. A l'appui de ses conclusions, le recourant invoque une violation du principe de l'égalité de traitement; il soutient également que le prix des permis de chasse ainsi que les discriminations qui en découlent ne reposent sur aucune base légale. Dans ses observations, le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours, avec suite de frais.

Erwägungen

Extraits des considérants:

2. a) A l'art. 37 du décret du 13 mai 1964, le Grand Conseil valaisan a estimé qu'il avait légiféré en exécution de la loi fédérale du 10 juin 1925 et que, par conséquent, il pouvait renoncer à soumettre son arrêté à la votation populaire conformément à l'art. 30 ch. 3 lettre b de la constitution cantonale. En l'absence de loi votée par le peuple, le recourant prétend que tout le droit valaisan sur la chasse ne reposerait sur aucune base légale dès lors que les normes contenues dans le décret dépassent largement le cadre de simples dispositions d'exécution et qu'il aurait fallu les soumettre au référendum. Sur le principe, la démarche suivie par le Grand Conseil respecte pleinement la constitution cantonale qui prévoit de soustraire à la votation populaire "les dispositions législatives nécessaires pour assurer l'exécution des lois fédérales"; du moment que le décret considéré a effectivement été rendu en exécution d'une loi fédérale, on ne peut considérer que le droit valaisan sur la chasse devait, dans son ensemble, être soumis à une votation populaire et qu'à défaut, sa base légale est inexistante. Formellement, le décret du 13 mai 1964 satisfait donc à la condition posée par l'art. 30 ch. 3 lettre b de la constitution valaisanne. Autre serait la question de savoir si une disposition déterminée du décret s'inscrit dans le cadre de la stricte exécution de la loi fédérale ou si elle constitue par elle-même une norme primaire qui aurait dû être soumise au référendum obligatoire. Le recourant n'indique pas, cependant, en quoi l'art. 11 al. 2 lettre a du décret, seule disposition directement relative au prix des permis édictée par le Grand Conseil, ne serait pas nécessaire à l'exécution de la loi fédérale et aurait dû, par conséquent, faire l'objet d'une votation populaire. Faute de motivation sur ce point précis dans le recours, le Tribunal fédéral n'a pas à trancher

la question (art. 90 al. 1 lettre b OJ).

BGE 114 Ia 8 S. 11

b) L'intéressé conteste par ailleurs, sous l'angle du principe de la légalité, que la délégation de compétence figurant à l'art. 11 al. 2 lettre a du décret soit suffisamment précise pour autoriser le Conseil d'Etat à édicter un règlement fixant le tarif des permis dès lors qu'aucune indication n'est donnée sur le prix maximum des permis ou sur la base de calcul permettant à l'administré d'évaluer ce montant. Dans les limites de la Constitution, le législateur cantonal est libre d'organiser comme il l'entend les taxes de régale qu'il est en droit de prélever (ATF 95 I 502). S'il désire utiliser le droit régalien cantonal sur la chasse à des fins fiscales (cf. ATF 109 Ib 314, ATF 95 I 501), une éventuelle délégation de compétence de sa part à une autorité exécutive devra respecter pleinement la jurisprudence relative à la légalité des contributions publiques; il devra notamment fixer dans une loi au sens formel la manière de calculer la redevance (ATF 112 Ia 43, ATF 109 Ib 315, ATF 106 Ia 203, ATF 105 Ia 4). En revanche, si la taxe prélevée auprès des chasseurs ne présente pas le caractère d'un impôt spécial, le principe de la légalité pourra être considéré comme respecté si, de manière reconnaissable, la délégation de compétence implique le respect de principes particuliers tels que celui de la couverture des frais ou de l'équivalence, qui ont pour effet de déterminer le montant des taxes perçues par l'administration en fonction de critères connus. Dans ces cas, la délégation de compétence n'aura pas forcément à être formulée dans une loi au sens formel (ATF 112 Ia 44, ATF 106 Ia 203, ATF 105 Ia 145; arrêt non publié du 30 janvier 1987 en la cause Andermatt consid. 2a). En l'occurrence, dans son décret du 13 mai 1964, le Grand Conseil a conféré au gouvernement cantonal la compétence de fixer le prix des permis en assortissant sa délégation de certaines directives. Selon l'art. 11 al. 2 lettre a du décret, il incombe à l'autorité exécutive de déterminer les prix des permis "en tenant compte notamment de dépenses occasionnées par la surveillance de la chasse, le repeuplement et les dommages causés par le gibier". En eux-mêmes, les critères mentionnés - à titre d'exemples - dans cette disposition n'imposent pas au Conseil d'Etat de fixer le prix des permis en fonction du principe de la couverture des frais. Ils visent surtout à s'assurer que le prix des permis couvre au minimum les frais occasionnés par la chasse; le montant maximum perçu n'est en revanche pas directement limité. La teneur de l'art. 11 al. 2 lettre a du décret ne permet donc pas de déterminer

BGE 114 Ia 8 S. 12

d'emblée si la délégation de compétence satisfait au principe de la légalité. Il faut pour cela examiner la manière dont l'autorité délégataire a interprété et utilisé la compétence qui lui a été attribuée. A cet égard, le Conseil d'Etat a toujours interprété la délégation de l'art. 11 al. 2 lettre a du décret comme lui imposant un strict respect du principe de la couverture des frais; cela implique pour lui de fixer le prix des permis de chasse de manière à ce que le total des montants perçus à cette occasion ne dépasse pas celui des frais entraînés par l'exercice de la chasse (cf. ATF 109 II 480, ATF 106 Ia 243, ATF 104 Ia 116). Or, il ressort du bilan du Service de la chasse pour les années 1982 à 1986 que les recettes tirées de l'octroi des permis ne couvrent pas les dépenses consenties pour la chasse dans le canton. Ces comptes établissent dès lors à suffisance de droit qu'en fixant le prix des permis de chasse, le délégataire ne poursuit pas un but fiscal, mais obéit aux exigences du principe de la couverture des frais, quand bien même les taxes de régale n'y sont normalement pas soumises (cf. ATF 109 Ib 314). Ainsi, bien que l'obligation de respecter ce principe ne découle pas directement du texte de la norme de délégation, l'interprétation pondérée qu'en a faite le Conseil d'Etat en s'attachant à limiter la redevance réclamée aux chasseurs en fonction des frais entraînés par leur activité impose d'appliquer la jurisprudence mentionnée précédemment; la délégation de compétence dont il bénéficie n'avait donc pas à figurer dans une loi soumise au référendum. c) Dans la mesure où la délégation de compétence échappe à la critique, le contrôle de la légalité suppose d'examiner encore si la discrimination établie à l'encontre des étrangers domiciliés dans

le canton par l'art. 2 de l'avenant est conforme à la délégation prévue à l'art. 11 al. 2 lettre a du décret tel qu'il a été interprété ci-dessus. Considérant, toutefois, que la différence de traitement en cause s'avère en elle-même contraire au droit à l'égalité du recourant (cf. consid. 3), il est superflu de se prononcer sur la base légale de la discrimination; la constatation d'un éventuel défaut sur ce point ne pourrait en effet qu'entraîner l'annulation de la différence de traitement, déjà sanctionnée ci-après pour violation de l'art. 4 Cst.

3. a) Selon la jurisprudence, le droit à l'égalité de traitement est violé notamment lorsque la disposition contestée établit des distinctions qui ne trouvent aucune justification objective dans la situation à réglementer (ATF 110 Ia 13, ATF 106 Ib 188 et les arrêts

cités). Dans cette mesure, le grief d'inégalité de traitement se confond, pour l'essentiel, avec celui d'arbitraire (ATF 110 Ia 13 et les références).
b) La faune étant un bien inhérent au territoire cantonal (arrêt non publié du 20 mars 1987 en la cause Pochon, consid. 4), le droit régalien sur la chasse présente un caractère essentiellement territorial. Pour cette raison, un canton peut établir une certaine discrimination entre les usagers locaux, qui ne jouissent en principe que de la faune présente dans leur environnement, et les personnes établies à l'extérieur du canton, même si ces dernières en sont originaires, puisque celles-ci bénéficient en premier lieu de la faune de leur propre domicile (ATF 101 Ia 196; arrêt non publié du 20 mars 1987, déjà cité). Le statut personnel du chasseur domicilié hors du canton, qu'il soit ressortissant étranger ou citoyen suisse, ne déploie ainsi aucune influence sur l'admissibilité d'une différence de traitement à son égard. Inversement, et pour les mêmes motifs, la nature territoriale du droit de chasse n'autorise à établir aucune discrimination entre les justiciables établis régulièrement dans le canton. Certes, la jurisprudence et la doctrine ancienne (SALIS-BURCKHARDT, Schweizerisches Bundesrecht, Frauenfeld 1931, No 1895, 1896; KURMANN, Geschichte und System des luzernischen Jagdrechts, Fribourg 1944, p. 69/70; HÄMMERLI, Das zürcherische Jagdrecht unter besonderer Berücksichtigung der Jagdgesetzgebung des Bundes und der übrigen Kantone, Zurich 1940, p. 145; BAUR, Zürcherisches Jagdrecht, 2e éd., Zurich 1967, p. 55) admettaient - sans longues explications - une différence de traitement en ce qui concerne les étrangers établis au motif que les cantons étaient libres de leur ouvrir ou non l'accès à la régale cantonale sur la chasse. Toutefois, l'existence du droit régalien n'autorise pas un canton à fixer les conditions de l'exercice de la chasse par les étrangers domiciliés d'une manière contraire à la Constitution, en établissant à leur préjudice des discriminations que rien ne justifie. Compte tenu de la nature territoriale du droit de chasse, une différence de traitement ne saurait résider dans la seule différence de nationalité. Dès lors, dans la mesure où la législation cantonale prévoit que les étrangers et les Suisses domiciliés peuvent chasser d'une manière identique, la redevance plus élevée exigée des chasseurs de nationalité étrangère établis en Valais ne trouve aucune justification objective et raisonnable. D'ailleurs, dans ses observations, l'autorité intimée n'a pas été en

mesure de présenter une motivation sérieuse à l'appui de la distinction qu'elle défend; ses arguments visent exclusivement à justifier sa pratique à l'encontre de personnes domiciliées hors du canton, mais ne permettent en aucun cas de déterminer sur quel motif raisonnable s'appuie la différence de prix des permis entre Suisses et étrangers établis dans le canton. La nationalité des chasseurs étant sans rapport soutenable avec le droit concédé lors de la délivrance du permis, la discrimination figurant à l'art. 2 de l'avenant du 8 juillet 1987 viole l'art. 4 Cst. Il y a donc lieu d'annuler, dans cette mesure, la disposition attaquée.