

BGE 24 I 33

Bundesgericht (BGE), 1898-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_24_I_33

FR: ATF 24 I 33

IT: DTF 24 I 33

Volltext

Staatsrechtliche Entscheidungen. I. Abschnitt. Bundesverfassung. retti un lien de droit en vertu duquel le premier aurait ete tenu de payer le salaire du secoud ; que l'existence d'un semblable lien de droit ne resulte ma- nifestement pas du contrat d'entreprise passe entre Cottet et Beaud; qu'elle ne resnlte pas davantage de ce que Pifferetti aurait ~te engage par le recourant, la preuve d'un tel engagement n'ayant pas meme ete tentee ; que la declaration de Beaud produite par le recourant demontre plutöt que c'est Beaud qui aurait engage Piffere- retti . qu~ ce dernier a, il est vrai, allegue, sans etre contredit par le recourant, qu'il avait touche des mains de celui-ci 43 fr. 70 c. en especes et en marchandises a compte de son salaire; mais qu'll a en meme temps reconnu que ces paiements a~aient eu lieu sur la demande de Beaud; qu'il parait ainsi admettre que Cottet a paye pour le compte ~e Beaud; qu'll n'est en tout cas pas etabli qu'il ait paye pour son propre compte et en vertu d'une obligation personnelle a l'egard de Pifferetti; qu'en l'absence de toute cause d'obligation demontree, le l'ecourant ne pouvait etre condamne a payer le salaire reclame par Pifferetti; que sa condamnation apparait des lors comme purement :arbitraire et constitue ainsi une violation de l'egalite devant la loi (art, 4 de la Const. fed.). Par ces motifs, Le Tribunal federal prononce: Le recours est declare fonde et le jugement du Tribunal des Prud'hommes de Geneve,IIIe Groupe, du 19 octobre 1897, ,est annule. U. Gleichheit vor dem Gesetze. No 8. 8. A rret du 27 janvier 1898, dans la cause Ville de Fribourg. Impöt communal des entreprises exploitees par l'Etat. 33 A. - Par convention du 8 aout 1869, la ville de Fribourg a vendu ses forets a une societe dite des Eaux et Forets, qui projetait de creer a Fribourg divers etablissements indus- triels, et s'engageait entre autres a amener dans cette ville Peau necessaire a son alimentation. Cette societe etait en liquidation depuis plusieurs annees lon~que, en 1888, l'Etat de Fribourg racheta tous ses biens et toutes ses installa- tions. Depuis lors l'Etat a continue a exploiter l'entreprise eomme l'avait fait Ia societe. Jusqu'en 1895, les benefices de cette entreprise rentraient dans Ia caisse de l'Etat et 8er- vaient a subvenir aux depenses publiques en general. Par decret du 16 mai 1895, le Grand Conseil decida qu'ils seraient attribues dorenavant a Ia caisse de l'Universite de Fribourg. La Societe des Eaux et Forets payait a Ia ville de Fri- bourg l'impöt sur les revenus de son industrie et sur ses immeubles situes dans le territoire de la commune de Fri- bourg. L'Etat de Fribourg, devenu successeur de Ia dite societe, s'est refuse au paiement de ces impöts. En 1894, le Conseil communal de Fribourg lui fit notifier un commandement de payer ceux pour les annees precedentes des 1889. L'Etat ayant fait opposition, la ville en requit la mainlevee. Le vica- president du Tribunal de la Sarine ecarta cette demande par le motif que Ia ville n'avait pas rempii, en ce qui concernait l'Etat, les formalites prescrites par Ia loi pour l'etablis- sement de Ia cote de chaque contribuable, et n'etait des lors pas au benefice d'un titre regulier. En 1895, l'administration communale ouvrit un chapitre a l'Etat dans le registre communal de l'impöt, fit les publica- tions legales et avisa meme l'Etat par lettre de Ia fixation de sa cote. L'Etat ne fit aucune reclamation dans le delai XXIV, 1. - 1898 3

Staatsrechtliche Entscheidungen. I. Abschnitt. Bundesverfassung. d'un mois établi à cette fin par l'art. 281 de la Loi sur les communes. Néanmoins, il ne donna aucune réponse aux invitations de payer qui lui furent ensuite adressées. Le 19 novembre 1896, la ville de Fribourg lui fit notifier un commandement de payer la somme de 551 fr. 38, pour l'impôt communal de 1895 sur les immeubles faisant partie de l'Entreprise des Eaux et Forêts situés dans la commune de Fribourg. L'Etat fit opposition et la Ville en requit la mainlevée par assignation du 24 novembre 1896. Ensuite de divers renvois la cause fut appointée au 20 mars 1897. Le jour même de la parution, la Ville reçut, par l'intermédiaire de la préfecture, copie d'une décision prise par le Conseil d'Etat le 19 mars, aux termes de laquelle l'Administration des Eaux et Forêts était déclarée ne pas devoir l'impôt réclame, « attendu que les revenus de cette entreprise sont affectés à l'Université en vertu du décret du 16 mai 1895 et que du reste le Conseil d'Etat, sur une précédente réclamation l'en avait déjà libérée par décision du 7 juillet 1894. » Vu la nouvelle réclamation de la Ville, le Conseil d'Etat décidait « que la commune de Fribourg était mal fondée pour réclamer de l'Administration des Eaux et Forêts l'impôt sur les immeubles situés dans Fribourg, » et ordonnait que l'inscription de ces immeubles faite dans les rôles d'impôt de la commune de Fribourg soit radiée. Fondée sur la décision qui précède, le représentant de l'Etat de Fribourg conclut au rejet de la demande de mainlevée et le président du Tribunal de la Sarine, par jugement du 20 mars, débouta la Ville de sa demande. La Ville de Fribourg recourut en cassation contre ce jugement, mais son pourvoi fut écarté par arrêt du Tribunal cantonal du 21 juin 1897. B _ En date du 18 mai 1897, elle avait en outre adressé un recours de droit public au Tribunal fédéral tendant à faire annuler comme inconstitutionnelle la décision du Conseil d'Etat du 19 mars 1897. Ce recours est motivé en substance comme suit : La décision attaquée constitue de la part du Conseil d'Etat H. Gleichheit vor dem Gesetze. No 8. 35 un abus de pouvoir, ainsi qu'une violation de l'égalité constitutionnelle et des principes fondamentaux de l'organisation communale. Non seulement le Conseil d'Etat a jugé dans sa propre cause, mais il s'est attribué une compétence qui ne lui appartient pas. L'art. 737 Cpc. dit, il est vrai, que le contentieux qui se rapporte à la surveillance, l'assiette, la répartition, la perception et le recouvrement des contributions appartient aux autorités administratives. Mais cet article n'investit nullement le Conseil d'Etat de l'omnipotence administrative. Il fait simplement, avec les autres dispositions du titre 39^{me} du Cpe., le départ entre les compétences des autorités judiciaires et celles des autorités administratives. Aux termes de l'art. 52, lettre e de la constitution, le Conseil d'Etat ne statue que sur les contestations administratives qui ne sont pas réservées à une autre autorité. Or l'art. 281 de la Loi sur les communes dispose que le préfet statue définitivement sur les réclamations relatives à la cote personnelle de chaque contribuable. La cote d'impôt de l'Administration des Eaux et Forêts était devenue définitive par suite du défaut de réclamation dans le délai légal. Elle ne pouvait plus être modifiée ou annulée et en tout cas le Conseil d'Etat n'avait aucune compétence pour cela. En soi le refus de l'impôt est d'ailleurs injustifié. Le décret du 16 mai 1895 n'a pas modifié la situation des immeubles des Eaux et Forêts au point de vue de l'impôt. L'art. 275, lettre a de la loi sur les communes libère les immeubles de l'Etat et ceux des fondations et établissements qui en dépendent, du paiement de l'impôt communal « lorsqu'ils sont directement affectés à un service public; » il libère aussi les « édifices et terrains servant de même directement à un culte officiellement reconnu et à l'instruction publique. » Après comme avant le décret en question, les immeubles de l'Administration des Eaux et Forêts ne servent pas directement à l'instruction publique ni à un autre service public. L'Etat possède dans tout

une serie de communes des immeubles dont les revenus sont verses dans sa caisse et sont ainsi indirectement affectes aux services publics. Il paie nean-

36 Staatsrechtliche Entscheidungen. I. Abschnitt. Bundesverfassung. moins l'impôt communal sur ces immeubles. La situation des immeubles des Eaux et Forets est absolument identique. Le refus de l'Etat de payer l'impôt a la Ville de Fribourg POUi' ces immeubles, viole le principe de l'egalite qui doit regner entre les communes comme entre les citoyens; il cree un privilege de lieu contraire a l'art. 9 de la constitution .. La decision dont est recours depouille arbitrairement la Ville de Fribourg d'un droit que lui accorde la loi sur les communes (art. 275) et que lui garantit l'art. 77 de la constitution cantonale' elle viole enfin l'art 281 de la loi citee sur les communes, 'ainsi que l'art. 52 lettre e de la constitution cantonale. C. - La reponse pour l'Etat de Fribourg renferme un long expose de fait tendant a demontrer que des sa creation l'Entreprise des Eaux et Forets a ete envisagee comme d'utilite publique et que, grace a sa reprise par l'Etat, la ville de Fribourg en retire d'importants avantages. Quant a la question de competence du Conseil d'Etat, la reponse reconnaît que l'art. 281 de la loi sur les communes donne au prefets le droit de prononcer sur les reclamations relatives a la quotite de l'impôt, a l'importance de la cote personnelle du contribuable. En revanche, le Conseil d'Etat serait seul competent pour decider si un impot est du ou pas du. Cela resulterait de la constitution, qui soumet les communes a la tutelle du Conseil d'Etat (art. 77 et art. 52, lettre (et g), d'ou il suit que celui-ci a toujours le droit de casser une decision d'une autorite communale. Cela resulte en outre du Code de procedure civile qui, dans ses art. 731 et 737, place les difficultes administratives, specialement en matiere d'impots, dans la competence supreme. du Conseil d'Etat. Touchant la violation alleguee de l'egalite constitutionnelle, l'Etat reconnaît qu'il paie l'impôt foncier communal pour les forets et vignes qu'il possede dans diverses communes. Mais la situation juridique de ces immeubles est differente et il n'y a pas d'inegalite inconstitutionnelle dans le fait que ceux de l'Administration des Eaux et Forets sont affranchis de l'impôt. Par ces motifs, l'Etat conclut au rejet du recours. 11. Gleichheit vor dem Gesetze. No 8. 37 D. - Dans sa replique, la Ville de Fribourg maintient sa maniere de voir touchant la question de competence du Conseil d'Etat et s'appuie essentiellement sur le texte des art. 280 et 281 de la loi sur les communes. En cas de contradiction entre le code de procedure et cette loi, c'est celle-ci qui doit l'emporter en tant que posterieure au code. L'objection faite par l'Etat au motif de la violation de l'egalite constitutionnelle n'est pas fondee. Il ne s'agit pas de savoir si la Ville de Fribourg tire des avantages de l'Entreprise des Eaux et Forets et de l'Universite et si, a raison de ces avantages, les immeubles de la dite entreprise pourraient etre affranchis de l'impôt communal. Il s'agit de savoir si la loi sur les communes les affranchit. Or tel n'est pas le cas, attendu qu'ils ne sont pas affectes directement a un service public. Sans doute l'Entreprise des Eaux et Forets a un caractere d'utilite publique, mais elle ne constitue pas un service public. En refusant a la commune de Fribourg le droit de lever un impôt sur les immeubles de cette entreprise, le Conseil d'Etat a viole le principe de l'egalite inscrit a l'art. 9 de la constitution cantonale. E. - La duplique renouvelle les arguments de la reponse en ce qui concerne la competence du Conseil d'Etat. Elle maintient egalement que la decision attaquée ne viole pas l'egalite garantie par la constitution et affirme que les immeubles de l'Administration des Eaux et Forets sont affectes directement a un service public. Statuant sur ces faits et considerant en droit : 1. - Le premier grief du recours consiste a dire que le Conseil d'Etat etait incompetent en principe et en la forme pour prendre la decision dont est recours. L'art. 281 de la loi sur les communes dispose qu'une fois le role des contributions etabli par le Conseil communal,

chaque contribuable jouit du terme peremptoire d'un mois pour faire valoir ses réclamations sur sa cote personnelle ; que l'autorité locale y a bit droit, s'il y a lieu, et que le Préfet statue définitivement sur expose oral. Le rôle ainsi établi, ajoute l'article, forme titre exécutoire. La requête courante soutient en s'appuyant sur cet article que

38 Staatsrechtliche Entscheidungen. I. Abschnitt. Bundesverfassung. le Préfet était compétent pour statuer définitivement sur toute réclamation relative à la cote d'impôt de l'Etat figurant dans le rôle des contribuables de la Ville de Fribourg pour 1895. L'Etat de Fribourg soutient au contraire que la compétence attribuée au Préfet par l'article cité n'est relative qu'à la détermination de la quotité de l'impôt, du montant de la cote personnelle de chaque contribuable. En revanche, les contestations portant sur le point de savoir en principe si un impôt est dû ou pas du rentreraient dans la compétence du Conseil d'Etat. L'art. 52 de la Constitution fribourgeoise dispose sous lettre e que le Conseil d'Etat statue sur toutes les contestations purement administratives qui ne sont pas réservées à une autre autorité. Il s'agit donc de savoir si l'art. 281 de la loi sur les communes, invoqué par la requête, ne donne aux Préfets que la compétence restreinte admise par l'Etat ou bien s'il leur donne aussi le droit de décider en principe et définitivement si un impôt est ou n'est pas dû. Le Tribunal fédéral, conformément à sa jurisprudence constante, ne peut s'écarter de l'interprétation donnée à cette disposition légale par l'autorité cantonale, soit par le Conseil d'Etat, que si elle apparaît comme arbitraire et inconciliable avec le texte de la loi. Or ce n'est pas le cas. D'une part, la distinction que le Conseil d'Etat estime devoir être faite entre les contestations portant sur le principe même de l'assujettissement au paiement de l'impôt et celles concernant la quotité d'un impôt non contesté en principe, est en soi parfaitement admissible. D'autre part, il n'est pas démontré d'une manière absolument indubitable que l'art. 281 de la loi sur les communes ait entendu, sous le mot de « réclamations sur la cote personnelle, » placer dans la compétence des préfets non seulement les contestations de la seconde catégorie, mais aussi celles de la première. Si le tribunal ne peut considérer comme inconstitutionnelle la compétence revendiquée par le Conseil d'Etat de statuer en principe sur le dû ou le non dû d'un impôt, en II. Gleichheit vor dem Gesetze. N° 8. en revanche on doit reconnaître que le Conseil d'Etat était incompétent en la forme pour statuer comme il l'a fait par sa décision du 19 mars 1897. En tant que contribuable à l'impôt communal, l'Etat est régi par les mêmes règles que les particuliers. Il était donc obligé, en vertu de son inscription au rôle des contribuables de la Ville de Fribourg et surtout après avoir été spécialement avisé de cette inscription, de se conformer aux prescriptions de l'art. 281 de la loi sur les communes et de faire valoir ses réclamations dans le délai légal. N'ayant pas accompli son obligation dans le dit délai, le rôle d'impôt était devenu, aux termes de l'article précité, titre exécutoire à son égard, et il n'était plus au pouvoir du Conseil d'Etat de le déclarer non tenu au paiement de l'impôt. Il est à remarquer d'ailleurs que la décision du Conseil d'Etat a été prise sans que la commune ait été préalablement entendue, ainsi que l'exigent les règles élémentaires de la justice. La décision dont est fait recours constitue donc, eu égard aux circonstances dans lesquelles elle a été prise, un abus de pouvoir du Conseil d'Etat et une violation arbitraire de l'art. 281 de la loi sur les communes. 2. - La requête allégué en second lieu que le Conseil d'Etat, en déclarant les immeubles de l'Administration des Eaux et Forêts non soumis à l'impôt de la Ville de Fribourg, a interprété d'une manière arbitraire l'art. 275 de la loi sur les communes et viole ainsi l'égalité devant la loi garantie par l'art. 9 de la constitution fribourgeoise. L'article invoqué dispose que les impôts ordinaires de commune atteignent : « a) Tous les immeubles situés sur le territoire de la commune, à l'exception de ceux de l'Etat et des fondations et établissements qui en dépendent lorsqu'ils

sont directement affectés à un service public, des édifices et terrains servant de même directement à un culte officiellement reconnu et à l'instruction publique. » La question à résoudre est donc de savoir si les immeubles de l'Administration des Eaux et Forêts peuvent être consi-

40 Staatsrechtliche Entscheidungen. 1. Abschnitt. Bundesverfassung. d'ores et déjà comme directement affectés à un service public, soit spécialement à l'instruction publique. Or il n'est pas douteux que la réponse à cette question doit être négative. S'il est vrai, ainsi que l'expose l'Etat dans sa réponse, que l'Entreprise des Eaux et Forêts a été envisagée dès l'origine comme ayant un caractère d'utilité publique, il ne s'en suit pas qu'elle constitue un service public. Elle a été manifestement créée dans un but essentiellement économique et industriel. Ses fondateurs se proposaient de réaliser des bénéfices par l'achat des forêts de la ville de Fribourg, la construction et l'exploitation d'établissements hydrauliques pour le sciage des bois, la production de la force motrice et sa vente aux industriels fribourgeois, la fourniture d'eau à la ville de Fribourg pour ses besoins publics et privés, moyennant finance ou à titre de contre-valeur des avantages accordés à l'entreprise. Cette entreprise n'a pas changé de caractère en passant aux mains de l'Etat de Fribourg. Même en tant que celui-ci alimente d'eau la ville de Fribourg, il ne remplit pas un service public. Il agit non en vertu d'une obligation origininaire de l'Etat, qui lui incomberait vis-à-vis des communes en général, mais en vertu d'un contrat lié entre la Ville de Fribourg et la société à laquelle il a succédé. Les immeubles de l'Administration des Eaux et Forêts ne rentrent donc pas dans la catégorie des biens de l'Etat dont la destination est de servir directement à l'accomplissement d'un service public, comme les bâtiments occupés par les bureaux de l'administration cantonale, ceux destinés à l'administration de la justice, les prisons, les écoles, etc. Ce sont des biens qui fournissent à l'Etat des revenus, à l'aide desquels il couvre une partie des dépenses publiques. (Voir sur la distinction à faire entre ces deux catégories de biens de l'Etat: Schulze, Preuss. Staatsrecht, 2e éd., T. II., p. 174). Ils servent sans doute indirectement à un service public, mais ils n'y sont pas directement affectés comme ce serait le cas, par exemple, si un bâtiment appartenant à l'Entreprise des Eaux et Forêts se trouvait occupé par des auditoires, H. Gleichheit vor dem Gesetze. No S. 41 des laboratoires ou d'autres locaux utilisés pour l'enseignement universitaire. Il suit de là que c'est à tort que le Conseil d'Etat de Fribourg a prononcé que les immeubles de l'Administration des Eaux et Forêts échappaient à l'impôt communal de la Ville de Fribourg en vertu de l'art. 275 de la loi sur les communes. Les termes de cet article sont parfaitement clairs et il est impossible de leur donner une interprétation qui permette de faire rentrer les immeubles de l'Administration des Eaux et Forêts parmi ceux qu'il exempte de l'impôt comme affectés directement à un service public. La décision du Conseil d'Etat constitue dès lors une application arbitraire de la disposition légale en question et implique par suite une violation des art. 9 de la Constitution fribourgeoise et 4 de la Constitution fédérale. 3. - Ces textes constitutionnels doivent être considérés avec d'autant plus de raison comme violés, que l'égalité devant la loi qu'ils garantissent a été méconnue dans l'application qui a été faite de l'art. 275 de la loi sur les communes d'une part, à la Ville de Fribourg et, d'autre part, aux autres communes fribourgeoises. L'Etat reconnaît en effet qu'il paie l'impôt pour les domaines en nature de forêts et vignes qu'il possède dans diverses communes où existe un impôt communal immobilier. "Mais il objecte qu'aucun de ces immeubles ne fait partie d'une entreprise affectée au même service que celle des Eaux et Forêts et qu'au surplus les avantages particuliers que la Ville de Fribourg retire de cette dernière entreprise, ainsi que de l'Université, justifient une différence de traitement à son

