

BGE 97 I 344

Bundesgericht (BGE), 1971-05-19, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_97 I 344](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_97_I_344)

FR: ATF 97 I 344

IT: DTF 97 I 344

Regeste

Regeste Ersatzabgabe für die Verminderung des Kulturlandes (Art. 5 Abs. 2 EGG). Öffentliche Abgaben dürfen nur aufgrund eines Gesetzes erhoben werden. Bestimmt das kantonale Recht nichts anderes, so ist die Gesetzesdelegation nicht ausgeschlossen, doch muss der Gesetzgeber selber mindestens die Voraussetzungen und das Mass der Besteuerung festlegen (Erw. 2 a; Bestätigung der Rechtsprechung). Anwendung dieses Grundsatzes auf die vom Kanton Freiburg erhobene Ersatzabgabe (Erw. 2 b). Art. 46 Abs. 2 EGG ermächtigt die Kantone nicht, eine solche Abgabe auf dem Verordnungswege einzuführen (Erw. 3).

Erwägungen

E. 1

...

E. 2

Le législateur fribourgeois a posé, à l'art. 2 al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale, le principe du prélèvement d'un montant compensatoire en cas de diminution de la surface productive résultant d'un acte d'aliénation (art. 5 al. 2 LPR). Selon l'alinéa 2 du même article, le Conseil d'Etat précise, dans un règlement d'application, les détails de cette perception. Se fondant sur cette délégation, l'autorité exécutive a édicté notamment le règlement du 19 décembre 1967. La recourante tient cet acte normatif, de même que la délégation sur laquelle il se fonde, pour inconstitutionnels. Ce moyen est recevable. Certes, la loi BGE 97 I 344 S. 347 et le règlement ne peuvent plus être attaqués comme tels, le délai de l'art. 89 OJ étant échu. Leur constitutionnalité peut toutefois être remise en cause à l'occasion d'un acte d'application (RO 95 I 4 consid. 2; 371 consid. 3). a) Selon une jurisprudence constante, les contributions publiques ne peuvent être perçues qu'en vertu de la loi (RO 80 I 327 ; 82 I 27 /28 ; 83 I 87 ; 84 I 93 ; 85 I 84 , 278/279 ; 87 I 14 ; 88 I 34 /35 ; 91 I 176 consid. 3, 254 consid. 3 ; 92 I 47 ; 93 I 333 , 634 ss. ; 95 I 251 lit. a, 325); seuls font exception les simples émoluments de chancellerie, que l'autorité exécutive peut fixer dans une ordonnance d'exécution, même sans que le législateur l'y ait spécialement habilitée (RO 93 I 635 et les références). Ce principe - cas particulier du principe général de la réserve de la loi - s'applique dans tout Etat fondé sur le droit et notamment dans tous les cantons suisses, quand bien même il ne figurerait pas expressément dans la constitution cantonale (RO 82 I 27/28, 84 I 93, précités); en le méconnaissant, la collectivité publique viole en effet l'art. 4 Cst. (RO 95 I 325, précité). Pour le canton de Fribourg, la règle résulte du reste de l'art. 45 lit. d Cst. cant. et n'est pas contestée. A moins que le droit cantonal n'en dispose autrement (cf. RO 91 I 462/463), la notion de loi doit être entendue ici au sens matériel et non au sens formel, de sorte qu'elle englobe toute norme générale et abstraite fixant les droits et obligations des

administrés et édictée par un organe compétent selon les règles du droit public (RO 88 I 34/35, 176). La réserve de la loi n'exclut pas par elle-même la délégation législative. Cependant, à peine de vider la règle de sa substance, la loi formelle doit à tout le moins définir les limites dans lesquelles l'autorité délégataire devra user du pouvoir qui lui est délégué. Selon la jurisprudence précitée, le législateur doit fixer lui-même les conditions et la mesure de l'impôt (cf. notamment RO 91 I 176 consid. 3, 254 consid. 3 et les citations ; 92 I 47). Il est vrai que ce principe n'a pas été expressément repris dans les arrêts relatifs à l'impôt à la source (RO 88 I 31 ss. ; 93 I 330 ss.). Il y est cependant implicitement contenu. L'impôt à la source supplée les impôts ordinaires sur le revenu. Le cadre dans lequel l'autorité délégataire doit exercer son pouvoir est ainsi défini par référence à ces impôts ordinaires. Dans la mesure où les deux arrêts précités disent autre chose, ils ne peuvent être confirmés. BGE 97 I 344 S. 348 Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral s'est demandé s'il n'y aurait pas lieu d'assouplir l'exigence d'une base légale formelle en matière d'émoluments (RO 97 I 204 consid. 5 b). La question peut encore rester indécise, les contributions aujourd'hui en cause n'ayant pas le caractère d'émoluments. b) En l'espèce, le législateur cantonal a purement et simplement abandonné au Conseil d'Etat la compétence de fixer les conditions et la mesure de la taxe compensatoire. Le Conseil d'Etat a usé de cette compétence en édictant successivement quatre règlements d'application, qui reflètent clairement l'imprécision de la délégation. L'autorité exécutive a pu successivement désigner comme contribuable l'acquéreur, puis le vendeur et l'acquéreur, puis à nouveau l'acquéreur; elle a pu fixer tout d'abord un taux unique de 10 ct. par m², puis porter ce taux à 20 ct., puis prévoir une contribution allant de 30 ct. à 3 fr. par m², selon le prix de vente. Une délégation aussi peu précise n'est pas compatible avec la réserve de la loi. Le législateur lui-même aurait dû tout au moins désigner le contribuable, fixer le montant maximum de l'impôt et prévoir, le cas échéant, le principe et les modalités de la progression. C'est donc à bon droit que la recourante se plaint d'une violation du principe de la séparation des pouvoirs, grief qui se confond avec celui du défaut de base légale. Si le règlement du 19 décembre 1967 - au demeurant abrogé - ne peut plus être annulé, la décision attaquée, qui se fonde sur lui, doit être cassée. Il est dès lors superflu d'examiner les autres moyens soulevés par la recourante et notamment de rechercher si la constitution fribourgeoise proscrit la délégation législative, de manière générale ou en matière de contributions publiques.

E. 3

En vertu de l'art. 46 al. 2 LPR, les cantons sont tenus d'établir les règles complémentaires nécessaires à l'application de la loi et ils peuvent le faire dans des ordonnances d'exécution. Cette disposition ne peut être invoquée à l'appui du règlement du 19 décembre 1967, dont les dispositions ne sont pas nécessaires à l'application de la loi fédérale.