

disposizioni costituzionali cantonali di incompatibilità hanno ottenuto la sanzione federale, ciò sta almeno a dimostrare la prevalenza dell'opinione, nelle sfere legislative federali, che tali disposti non sono contrari alla CF. E i commentatori della CF (vedi ad es. Burckhardt, IIa ed. p. 72 e 459) dichiarano che se alla Confederazione è lecito stabilire determinati casi di incapacità, lo stesso diritto debba competere, nel loro dominio, anche ai Cantoni.

*Il Tribunale federale pronuncia :*

I ricorsi sono respinti.

**5. Arrêt du 8 avril 1922 dans la cause Caisse d'Epargne de la Ville de Morat contre Etat de Fribourg.**

Loi fribourgeoise d'impôt. — La loi fribourgeoise du 24 novembre 1919 sur l'impôt a adopté le système de l'imposition de la fortune globale du contribuable sans déduction des dettes hypothécaires et chirographaires. Il est dès lors contraire à la loi d'imposer d'une manière séparée les comptes courants créanciers déposés en banque sans tenir compte des dettes du contribuable, l'art. 37 de la loi ne pouvant être interprété comme créant un impôt réel sur les comptes courants. Le contribuable doit être autorisé à déduire de son actif, y compris ses comptes courants créanciers, la totalité de ses dettes pour autant que leur somme globale excède la valeur totale des éléments non imposables.

A. — En vue de l'imposition cantonale pour la période fiscale de 1920, la Caisse d'Epargne de la Ville de Morat a déposé, en date du 1<sup>er</sup> août 1921, une déclaration d'impôt dans laquelle elle indiquait une fortune totale de 11 488 788 fr. et des dettes pour une somme de 12 102 057 fr. Le découvert s'élevait ainsi à 613 279 fr. Elle possédait par contre en trois comptes courants à la Banque de l'Etat de Fribourg une somme de 660 031 fr.

qu'elle indiqua sur le formulaire officiel de la déclaration d'impôt sous la rubrique imprimée « Pour le classement : comptes courants ». D'après ce formulaire, ce poste ne devait pas compter pour déterminer le montant de la fortune imposable et devait faire l'objet d'une imposition séparée. La Caisse d'Epargne joignit à sa déclaration une lettre où elle exposait au bureau cantonal des contributions que l'impôt sur son compte courant créancier devait être calculé en tenant compte du déficit résultant de sa déclaration et qu'ainsi la somme de 613 269 fr. devait être déduite de son avoir en banque par 660 031 fr. Le capital imposable, savoir sa fortune nette, devait donc être fixée à 46 762 fr. dont l'impôt pourrait être porté à son débit par la Banque de l'Etat.

Le 5 avril 1921, la Direction des Finances informa la Caisse d'Epargne qu'elle n'admettait pas sa manière de calculer. Elle reconnaissait que d'après les comptes produits, la Caisse d'Epargne ne possédait aucune fortune imposable, à part la somme de 660 031 fr. représentée par les trois dépôts en comptes courants à la Banque de l'Etat de Fribourg, mais déclarait que cette somme devait faire l'objet d'une perception d'impôt spéciale, sans égard à la situation de fortune du contribuable, conformément à l'art. 37, al. 2 de la loi d'impôt. Elle ajoutait : « en conséquence, la Banque de l'Etat sera invitée à débiter de l'impôt 1920 vos comptes courants créanciers se chiffrant par 660 031 fr. au 1<sup>er</sup> janvier 1920, au taux fixe de 2,5 %/00. Il en sera de même pour 1921. »

B. — Par mémoire du 3 septembre 1921, la Caisse d'Epargne de la Ville de Morat a recouru contre cette décision à la Commission cantonale de recours en matière d'impôt. Elle observe qu'en vertu de l'art. 4 de la loi, « l'impôt est calculé sur la fortune globale du contribuable » et que la fortune imposable doit être évaluée conformément aux dispositions de l'art. 5 qui dispose notamment : « Pour fixer la fortune imposable on déduit

de l'actif toutes les dettes hypothécaires, ainsi que les dettes chirographaires pour autant que leur somme globale excède la valeur des éléments non imposables, soit meubles meublants, bordereau industriel, outillage, cheptel vif et marchandises en magasin.» Se fondant sur ces dispositions, la Caisse d'Epargne soutient que sa fortune totale se compose de la somme indiquée dans sa déclaration par . . . . . Fr. 11 488 788.— plus le montant de ses comptes courants créanciers par . . . . » 660 031.— représentant un total de . . . . Fr. 12 148 819.— dont il y a lieu de déduire les dettes par . . . . . » 12 102 057.— pour déterminer la fortune imposable qui est ainsi de . . . . Fr. 46 762.—

Vouloir imposer les comptes courants à la Banque de l'Etat sans tenir compte de la situation de fortune du contribuable serait en contradiction formelle avec les principes posés aux art. 4 et 5 de la loi d'impôt, puisque la défalcation des dettes ne pourrait être faite.

Par décision du 28 décembre 1921, communiquée à la recourante le 2 janvier 1922, la Commission cantonale de l'impôt a écarté le recours en se basant sur le texte de l'art. 37 al. 2 de la loi sur l'impôt et sur l'intention qu'elle attribue au législateur d'avoir voulu par ce moyen éviter de lever le secret des banques. Elle exposait que sous l'empire de l'ancienne loi les banques avaient l'obligation de communiquer à la Direction des finances la liste des dépôts nominatifs de leur clientèle et qu'elles payaient directement au fisc l'impôt sur les comptes courants et les dépôts d'épargne. Au moment de l'élaboration de la nouvelle loi sur l'impôt, il avait été question, pour réaliser l'imposition globale de la fortune, d'imposer aux banques l'obligation de fournir à la Direction des finances la liste des dépôts nominatifs, des comptes courants créanciers et des dépôts d'épargne,

mais l'art. 38 du projet de loi prévoyant cette obligation fut remplacé par l'art. 37 de la loi nouvelle en raison de l'opposition de l'art. 38 du projet, qui levait ainsi le secret des banques, avait rencontré chez les intéressés. Le système d'imposition globale de toute la fortune qu'avait d'abord eu en vue le législateur, fut ainsi remplacé par le système actuel prévoyant d'une part l'impôt sur la fortune du contribuable, abstraction faite des comptes courants, et, d'autre part, l'impôt spécial sur les comptes courants, perçu sans égard à la situation financière du contribuable.

.C. — La Caisse d'Epargne de la Ville de Morat a formé, le 24 février 1922, un recours de droit public au Tribunal fédéral en concluant à l'annulation de la décision de la Commission cantonale d'impôt comme impliquant une interprétation arbitraire de la loi. Agissant au nom de l'Etat de Fribourg, le Procureur général du canton de Fribourg a conclu au rejet du recours en développant les moyens invoqués par la Commission cantonale de l'impôt.

#### *Considérant en droit :*

1. — A première vue l'interprétation donnée par la Commission cantonale d'impôt à l'art. 37 al. 2 de la loi ne paraît pas entachée d'arbitraire si l'on fait abstraction des autres dispositions légales déterminant le mode d'imposition ; mais, si l'on tient compte du système général d'impôt adopté par la loi, on doit reconnaître que la manière de voir de l'instance cantonale est inconciliable avec les principes posés par le législateur dans la première partie de la loi. L'erreur de l'autorité fiscale s'explique, dans une certaine mesure, par le fait que l'art. 37 al. 2 de la loi du 24 novembre 1919 est conçue à peu près dans les mêmes termes que l'art. 6 de la loi du 17 mai 1894, en vigueur jusqu'alors et qui disposait : « L'impôt dû pour les comptes courants créanciers dans un établissement de banque inscrit au

registre du commerce et les dépôts dans les Caisses d'épargne excédant 1200 fr. est payé par les banques dépositaires sauf recours contre les déposants. » En vertu de cette disposition, les banques indiquaient au fisc les numéros des comptes courants et les dépôts d'épargne ainsi que le montant du capital imposable et elles payaient directement l'impôt dû en débitant de sa valeur le compte du déposant. Ce système de perception présentait un avantage appréciable pour le fisc qui avait ainsi moins à craindre de la part des banques les déclarations insuffisantes qu'auraient pu être tentés de faire les titulaires des comptes courants. Il correspondait d'ailleurs parfaitement aux principes des lois fiscales fribourgeoises qui frappaient alors les immeubles, les capitaux et les revenus où ils se trouvaient, sans égard à la situation de fortune du contribuable. Il s'agissait d'un impôt réel, et il était alors parfaitement logique de prévoir des dispositions spéciales pour atteindre les divers éléments imposables et notamment les comptes courants.

Mais la loi du 24 novembre 1919 a complètement modifié le système d'imposition précédent et a remplacé l'impôt réel par un impôt progressif dû par les personnes physiques et morales et correspondant mieux aux idées modernes sur l'impôt. La loi nouvelle dispose expressément à l'art. 4 : « l'impôt est calculé sur la fortune globale du contribuable » et à l'art. 5 « pour fixer la fortune imposable on déduit de l'actif toutes les dettes hypothécaires ainsi que les dettes chirographaires... » Il n'est plus possible, dans ces conditions, d'interpréter l'art. 37 al. 2 de la loi de 1919 comme l'art. 6 de la loi de 1894, sans fausser tout le système nouveau de l'impôt personnel basé sur la fortune globale, et sans créer, à côté de l'impôt personnel, un impôt réel sur les comptes courants créanciers. Or rien ne permet de supposer que telle était l'intention du législateur.

Le projet de loi disposait à l'art. 38 : « les banques

et caisses d'épargne communiquent chaque année à la Direction des Finances la liste des dépôts nominatifs, des comptes courants créanciers et des dépôts d'épargne. » Cette disposition avait essentiellement pour but de permettre de contrôler les déclarations des contribuables et de déterminer aussi exactement que possible tous les éléments de leur fortune, mais elle ne touchait en rien au principe de l'impôt personnel sur la fortune globale, les dépôts en banque devant également y rentrer. Cet article rencontra une forte opposition au Grand Conseil en raison de ce que son principal effet était de lever le secret des banques et il fut remplacé par l'art. 37 actuel ainsi conçu : « Les banques et caisses d'épargne communiquent, chaque année, à la direction des finances la liste des dépôts nominatifs. — L'impôt des comptes courants créanciers et des dépôts d'épargne est avancé par les banques sur la base du taux fixé par le Grand Conseil. — Le contribuable déclare le chiffre de ses dépôts en comptes courants et de ses dépôts d'épargne, afin qu'il en soit tenu compte pour la classification. » Le seul motif invoqué pour donner à l'art. 38 du projet la rédaction de l'art. 37 actuel était ainsi de maintenir le secret des banques dans l'intérêt des contribuables tout en protégeant dans la mesure du possible le fisc contre de fausses déclarations, et il n'était nullement nécessaire pour cela de revenir à l'ancien système abrogé de l'impôt réel. L'art. 37 al. 2 paraît avoir été introduit dans la loi au cours des débats du Grand Conseil sans que le législateur se rende compte exactement de l'interprétation qui pourrait plus tard en être donnée, et qui va à l'encontre des principes fondamentaux de la loi sur l'unité de la fortune et la possibilité de défalquer les dettes. Si le législateur avait véritablement voulu instituer un impôt réel spécial sur les comptes courants et les dépôts d'épargne, il aurait dû modifier d'une manière correspondante les dispositions de droit matériel de la loi. Or, il convient de remarquer que dans la première partie de la loi intitulée « mode d'imposition et

taux » il n'est nullement question de cet impôt et qu'au contraire, il y est expressément déclaré que l'Etat pourvoit à ses besoins financiers par *un* impôt direct, annuel, sur la fortune et le produit du travail et que l'impôt est calculé sur la *fortune globale* après déduction des dettes hypothécaires et autres. L'art. 37, par contre, sur lequel la Commission d'impôt fonde son argumentation est compris dans la deuxième partie de la loi, contenant les dispositions de droit formel sous le titre de : « Procédure ». Il est évident que si l'art. 37 devait être interprété comme créant l'impôt réel sur les comptes courants, il devrait figurer non pas dans les règles de procédure, mais dans l'ensemble des dispositions de droit matériel, car le droit formel ne peut tendre qu'à la répliation du droit matériel mais non pas à y faire échec en le modifiant totalement.

2. — Outre que l'interprétation donnée par la Direction des finances à l'art. 37 al. 2 est inconciliable avec les dispositions des art. 1 à 5 de la loi et qu'elle doit, par ce motif déjà, être écartée comme entachée d'arbitraire, il y a lieu d'observer en outre que cette interprétation conduirait à des inégalités de traitement inadmissibles entre les contribuables et impliquant une violation de l'art. 4 de la Constitution fédérale. En effet, tandis que le contribuable qui administre sa fortune sans créer de comptes courants, ou simplement, qui s'est fait ouvrir un compte courant hors du canton, peut déduire ses dettes de sa fortune totale, celui qui exploite un compte courant dans une banque du canton ne pourrait plus le faire et se trouverait ainsi exposé à devoir payer un impôt très élevé sur une fortune qu'il ne possède pas en fait. Il est incontesté en l'espèce que la fortune nette de la recourante s'élève à 46 762 fr. soit à 49 826 fr. si l'on tient compte des éléments non imposables et non pas à la somme de 660 031 fr. que l'Etat de Fribourg voudrait imposer. La Caisse d'Epargne de la Ville de Morat se trouverait imposée d'une façon beaucoup

plus forte que les autres contribuables, en étant privée du droit reconnu par la loi de défalquer ses dettes, si la manière de voir de l'instance cantonale de recours était admise. Le système d'imposition que la Direction des finances voudrait tirer de l'art. 37 al. 2 aboutirait d'ailleurs fatalement à l'exode des capitaux. Au lieu d'exploiter un compte courant dans son canton, le contribuable fribourgeois serait tout naturellement tenté de confier ses fonds à une banque d'un autre canton, de manière à ce que cet élément de sa fortune puisse être pris en considération lors de la défalcation des dettes. Rien ne l'empêcherait d'ailleurs de se faire remettre par la banque fribourgeoise avant le premier janvier de chaque année le solde actif de son compte courant pour le faire rentrer momentanément dans sa fortune globale et éviter ainsi l'impôt réel. On ne voit pas dès lors l'intérêt que le fisc pourrait avoir de réintroduire, dans le système légal actuel, l'impôt réel sur les comptes courants par une interprétation de la loi qui ne manquerait pas de troubler les services que sont normalement appelées à rendre les banques du canton.

3. — Il résulte de ce qui précède, ainsi que de la place de l'art. 37 dans la loi que cette disposition doit être simplement considérée comme une règle déterminant le mode de perception de l'impôt sur la fortune globale du contribuable et non pas comme une disposition de droit matériel modifiant l'assiette de l'impôt. Le législateur paraît n'avoir pensé, il est vrai, qu'au cas le plus fréquent, celui où le compte courant créancier est véritablement un élément de la fortune imposable, et dans ce cas l'art. 37 al. 2 n'offre aucune difficulté. Il est indifférent, en effet, pour le contribuable comme pour le fisc, que l'impôt afférent à cet élément d'actif soit payé par le contribuable lui-même ou avancé par la banque, puisque l'administration fiscale tient compte pour la progression de l'impôt des indications données par l'intéressé sur le montant de son compte courant conformément à l'art. 37 al. 3.

La situation est tout à fait différente par contre, lorsque, abstraction faite du capital en compte courant, les dettes du contribuable dépassent son actif, comme c'est le cas en l'espèce. Pour que le contribuable puisse bénéficier de la disposition de l'art. 5 lui donnant le droit absolu de déduire ses dettes de son actif, il doit être autorisé à établir sa situation financière exacte en y faisant rentrer les sommes déposées en banque. L'administration de l'impôt pourra naturellement exiger la production d'un relevé du compte courant créancier et si le contribuable consent à le donner, elle n'aura plus le droit de refuser de prendre en considération sa situation générale en invoquant le secret des banques puisqu'il aurait été levé par l'intéressé.

Le fait que l'art. 37 al. 2 prévoit que l'impôt sur les comptes courants est simplement « avancé » par les banques et non pas « payé », comme le disposait l'art. 6 de la loi du 17 mai 1894, confirme encore cette interprétation. Il est évident, en effet, que si l'avance de la banque devait être définitivement acquise au fisc, sans qu'il soit possible au contribuable d'en discuter le montant, il ne pourrait être question d'une simple avance.

La décision de la Commission cantonale d'impôt doit dès lors être annulée, la Caisse d'Épargne de la Ville de Morat devant être autorisée à déduire de son actif, y compris ses comptes courants créanciers, la totalité de ses dettes chirographaires pour autant que leur somme globale excède la valeur totale des éléments non imposables, et elle n'est pas tenue de se laisser débiter par la Banque de l'État, comme l'avait réclamé la Direction des Finances, pour le montant de l'impôt sur son compte courant auprès de cette Banque.

*Le Tribunal fédéral prononce :*

Le recours est admis dans le sens des motifs.

Vgl. auch Nr. 6. — Voir aussi n° 6.

## II. HANDELS- UND GWERBEFREIHEIT

### LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

6. Urteil vom 10. März 1922

i. S. Renggli gegen Unterwalden nid dem Wald.

Bildet es Willkür, wenn ein Wirtschaftspatent deswegen entzogen wird, weil die Erteilung auf einer irrtümlichen Gesetzesanwendung beruhte? — Ist es mit Art. 31 BV vereinbar, wenn jemandem das Wirtschaftspatent deshalb verweigert wird, weil über ihn ein Konkursverfahren durchgeführt worden ist?

A. — Am 3. Oktober 1921 erteilte der Regierungsrat des Kantons Nidwalden dem Rekurrenten die Bewilligung zum Betrieb der Wirtschaft zur Sonne auf der Allmend bei Stans. Als er aber erfuhr, dass über den Rekurrenten im Jahr 1911 ein Konkursverfahren durchgeführt worden war, bei dem die Gläubiger der 5. Klasse mit etwa 16,500 Fr. zu Verlust kamen, entzog er ihm am 5. Dezember das Wirtschaftspatent und ordnete die Schliessung der Wirtschaft an. Er stützte sich dabei auf § 7 litt. d des nidwaldnischen Wirtschaftsgesetzes, wonach « keine Patente erteilt werden dürfen: d. an Konkursiten und fruchtlos ausgepfändete Schuldner, so lange sie ihre Gläubiger nicht befriedigt haben. »

B. — Gegen die Verfügung vom 5. Dezember hat Renggli am 3. Februar 1922 die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrag auf Aufhebung.

Der Rekurrent beruft sich auf die Garantie der Handels- und Gewerbefreiheit und führt aus: Er sei gut beleumdet und im Besitze der bürgerlichen Rechte und Ehren.