

tion de fidélité, qu'ils adaptent leur comportement aux objectifs politiques de la collectivité. L'art. 68 du règlement du personnel s'adresse toutefois à l'ensemble des fonctionnaires de la ville; dans cette mesure, comme cela a été exposé, l'interdiction d'employer un véhicule privé pour se rendre à son travail n'est pas admissible.

II^e Cour de droit public.

Trad. A. J.

TAXES, EXIGENCE DE LA BASE LÉGALE, PUBLICATION DES NORMES, PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS. – Fixation des taxes d'inscription à l'Université de Zurich par une ordonnance du Conseil d'Etat; augmentation sensible du tarif; recours de droit public formé contre cette nouvelle réglementation tarifaire par une association d'étudiants; recours rejeté par le TF.

Art. 4 Cst., art. 13 Pacte I.

1. Délégation à l'exécutif cantonal de la compétence d'arrêter le montant des taxes d'inscription à l'université; portée de l'exigence de la base légale dans ce domaine (c. 3).

2. Obligation d'assurer une publication adéquate d'une réglementation portant sur des taxes d'inscription dans un établissement public (c. 4).

3. Portée de l'art. 13 al. 2 let. c du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I) dans le domaine des taxes d'inscription à l'université. Ce traité international, contrairement au Pacte relatif aux droits civils et politiques (Pacte II), ne confère en principe pas de droits aux citoyens, car il s'adresse aux législateurs nationaux (c. 5).

Verband Studierender an der Universität Zürich, Robert Hurst, Christine Ritzmann et Philipp Aregger c. Zurich, Conseil d'Etat; 11 février 1994; ATF 120 Ia 1.

Par décret du 23 juin 1993, le Conseil d'Etat du canton de Zurich a augmenté les taxes d'inscription pour les étudiants à l'Université

de Zurich, les faisant passer de 300 francs par semestre à 450 francs (dès le semestre d'hiver 1993/94) puis 600 francs (dès le semestre d'hiver 1994/95). Cette nouvelle réglementation, qui concernait aussi d'autres taxes à la charge des étudiants et auditeurs, a fait l'objet de comptes-rendus dans les journaux; l'Association des étudiants de l'Université de Zurich (Verein Studierender an der Universität Zürich) ainsi que des étudiants immatriculés dans cette université, ont alors formé un recours de droit public. Le TF a rejeté ce recours, dans la mesure où il était recevable.

Extrait des considérants:

2. (rés.) La compétence du Conseil d'Etat pour fixer les contributions des étudiants au financement de l'université («Kollegiengelder») ressort de la loi cantonale sur l'enseignement (Unterrichtsgesetz, UG), notamment du § 137 UG.

3. a)-b) (rés.) Les recourants soutiennent que la réglementation litigieuse ne repose pas sur une base légale suffisante, notamment parce que la loi cantonale ne fixe pas quantitativement un cadre pour la compétence du Conseil d'Etat. Comme les recourants n'invoquent aucune prescription du droit cantonal, il suffit d'examiner la portée du droit constitutionnel à cet égard.

Les recourants se prévalent du principe de la légalité, qui, en matière de contributions publiques, découle de l'art. 4 Cst. Selon la jurisprudence du TF, ces contributions doivent avoir leur base dans une loi au sens formel. Si le législateur délègue à l'organe exécutif – auteur d'ordonnances – la compétence de fixer les conditions d'une telle contribution, la loi doit au moins définir elle-même le cercle des contribuables, ainsi que son objet et la base de calcul (ATF 118 Ia 320 c. 3a). La jurisprudence admet que ces conditions soient interprétées moins strictement pour certains types de contributions causales; en ce qui concerne le mode de calcul, on peut renoncer à une base légale précise lorsque le montant de la contribution est limité par des principes constitutionnels vérifiables (principes de la couverture des coûts et de l'équivalence) et que, pour la protection du contribuable, la réserve de la loi n'est pas le seul principe entrant en considération (cf. ATF 118 Ia 320 c. 3b; ATF 112 Ia 39 c. 2a). Le principe de la légalité ne doit ni être vidé de sa portée, ni interprété de façon si stricte qu'il empêcherait pratiquement l'application du droit (ATF 112 Ia 39 c. 2a).

d) (rés.) Le TF s'est occupé d'une affaire analogue en 1978, en se prononçant sur une clause de délégation de la loi sur l'université du canton de Bâle-Ville, qui chargeait le Conseil d'Etat de fixer le montant des taxes d'inscription (ATF 104 Ia 113, JdT 1980 I 47). La taxe avait été fixée à 150 francs par semestre, ce qui ne couvrait qu'une petite part des dépenses effectives (environ 11 000 fr. par étudiant); il ne s'agissait donc pas de se prononcer sur le principe de la couverture des coûts. Au regard de la réserve de la loi, un élément avait été considéré comme décisif: le Conseil d'Etat s'estimait lié aux tarifs des années précédentes et la réglementation attaquée ne prévoyait pas d'augmentation, si ce n'est une adaptation au coût de la vie. Le TF avait aussi relevé que le système consistant à donner au gouvernement cantonal la compétence de fixer les taxes était connu dans d'autres cantons et qu'il était satisfaisant d'un point de vue pratique.

e) (rés.) En l'espèce, il ne s'agit pas d'une simple adaptation des taxes au renchérissement. L'augmentation est sensible et elle s'inscrit dans un programme d'assainissement des finances publiques. Avec ces nouveaux tarifs, la caisse cantonale devrait obtenir – après l'approvisionnement du fonds de l'université – des recettes se montant à cinq (en 1993), puis à dix millions de francs (en 1994).

f) (rés.) Il faut donc examiner si la base légale du § 137 UG est suffisante quand le Conseil d'Etat choisit de fixer la taxe d'inscription en s'inspirant de considérations de politique financière. Comme il apparaît d'emblée que, même avec l'augmentation litigieuse, le montant total des taxes serait nettement inférieur aux dépenses cantonales pour l'université, la nouvelle réglementation n'est pas contraire aux principes de la couverture des coûts et de l'équivalence (après déduction des contributions de la Confédération et des autres cantons, le canton de Zurich prend à sa charge environ 8000 francs par étudiant et par semestre).

Le principe de la légalité et les limites à la délégation législative qui résultent du droit constitutionnel fédéral ne permettraient cependant pas au Conseil d'Etat, sur la base du § 137 UG, d'utiliser sans autre toute la marge que lui laissent les principes précités. Ceux-ci n'ont un effet protecteur que dans les domaines où le but et le caractère de la contribution impliquent que l'on fixe les taxes de façon à couvrir les coûts. C'est alors qu'une renonciation totale à définir, dans la loi, un cadre quantitatif peut entrer en considération. Ce n'est précisément pas le cas ici. Cela étant, il est fortement douteux que le

législateur cantonal ait voulu permettre au Conseil d'Etat de fixer les taxes en étant limité uniquement par le principe de la couverture des coûts. Compte tenu de la grande liberté d'action dont le Conseil d'Etat s'est prévalu en adoptant le décret litigieux, on aurait dû exiger en principe du législateur cantonal qu'il définisse un cadre ou un montant maximal, ou qu'il fixe d'autres limites appropriées dans la clause de délégation – à tout le moins selon les critères énoncés dans l'arrêt publié aux ATF 104 Ia 113 (JdT 1980 I 147). La question du report sur les étudiants des dépenses – nécessairement élevées – engagées pour l'université, est relativement sensible, en raison du nombre de personnes concernées et de sa portée en matière de politique de l'éducation; ce sujet ne doit pas être purement et simplement laissé à l'appréciation du gouvernement auteur d'ordonnances. La clause de délégation du § 137 UG se révèle donc lacunaire, dans cette mesure.

g) Ces considérations ne conduisent cependant pas à l'annulation de la réglementation attaquée. Quand bien même les taxes d'inscription subissent une augmentation massive en étant portées à 450 francs puis 600 francs, elles correspondent toujours à un ordre de grandeur usuel dans d'autres grandes écoles suisses. On peut raisonnablement admettre que le tarif du Conseil d'Etat ne déborde pas du cadre quantitatif qui, le cas échéant, aurait pu être défini par le législateur cantonal au § 137 UG. La délégation au gouvernement implique une certaine marge de manœuvre pour cette autorité – notamment pour des motifs de politique financière –, et lorsque des montants maxima ne sont pas expressément fixés, on doit au moins considérer comme admissible un tarif qui ne dépasse pas manifestement les normes usuelles dans le domaine (soit, en l'occurrence, les taxes des autres hautes écoles du pays). Comme cela a été exposé, tel n'est pas le cas en l'occurrence. La réglementation attaquée est donc – encore – couverte, dans cette mesure, par la clause de délégation du § 137 UG. Les moyens des recourants sont mal fondés.

h) (...)

i) Contrairement à ce que prétendent les recourants, l'augmentation des taxes ne viole pas le principe de la bonne foi. Celui-ci ne donne aucun droit au maintien d'une réglementation existante, à moins d'un engagement dans ce sens de la part de l'autorité compétente pour adopter de telles normes (ATF 117 Ia 285 c. 3g, JdT 1993 I 413; ATF 102 Ia 331 c. 3c, JdT 1978 I 111).

4. a) (rés.) Les recourants se plaignent de l'absence de publication officielle du tarif attaqué, le décret du Conseil d'Etat ne figurant ni dans la feuille officielle du canton, ni dans le registre des textes législatifs, ni dans l'organe de la direction de l'instruction publique. Ils font valoir que les indications données à ce sujet dans le programme des cours ne sont pas suffisantes.

b) Dans un Etat de droit, la publication des arrêtés de portée générale est, sous réserve de quelques cas particuliers, une condition nécessaire pour qu'ils soient applicables et acquièrent un caractère contraignant pour les citoyens. Ceux-ci doivent avoir la possibilité de connaître les règles de droit afin de s'y adapter (cf. notamment *Georg Müller*, Commentaire de la Constitution fédérale, n. 73 ad art. 4 Cst.; ATF 104 Ia 167 c. 2, JdT 1980 I 54). Pour le droit fédéral, ces exigences découlent de la loi fédérale du 21 mars 1986 sur les recueils de lois et la Feuille fédérale (loi sur les publications officielles, RS 170.512 – voir en particulier les art. 1 et 10); il s'agit cependant d'un principe général et c'est une garantie de l'art. 4 Cst. (ATF 104 Ia 167, JdT 1980 I 54; *Georg Müller*, op. cit.; *Pierre Moor*, Droit administratif, vol. I, Berne 1988 p. 375). La forme de la publication est réglée par la législation de la collectivité concernée.

c) (rés.) Le droit cantonal zurichois contient des dispositions sur la publication des actes législatifs. Les recourants ne s'en prévalent cependant pas; seule l'application des principes généraux du droit constitutionnel doit donc être vérifiée.

d) L'acte attaqué est un arrêté de nature législative qui fixe de façon générale et abstraite les taxes à percevoir des personnes fréquentant l'université. Le devoir de publication selon l'art. 4 Cst. ne concerne pas que les lois au sens formel; il doit aussi valoir pour les actes législatifs pris par d'autres organes que le Parlement. En l'occurrence, le décret du Conseil d'Etat devait être publié sous une forme adéquate; le fait qu'il n'ait pas revêtu la forme d'une ordonnance proprement dite ne modifie en rien sa nature législative.

La direction cantonale de l'instruction publique soutient que l'on pouvait renoncer à une publication officielle formelle, les étudiants se trouvant dans un rapport juridique particulier avec l'université. Dans ces conditions, une publication dans le programme des cours, que le rectorat est chargé d'éditer en temps utile et qui est plus accessible aux étudiants que le recueil systématique du droit cantonal, serait adéquate, permettant à chaque intéressé de prendre connais-

sance du tarif et de le contester. En outre, tous les étudiants immatriculés ont reçu une lettre se référant à la nouvelle réglementation.

e) L'exigence de publication s'applique en principe aussi aux règlements d'utilisation des établissements publics (cf. *Markus Züst, Veröffentlichung und Inkrafttreten von Rechtserlassen*, thèse Zurich 1976, pp. 73 ss). Une publication sous la forme prévue pour les arrêtés de portée générale devrait en tout cas s'imposer pour les questions relativement importantes, intéressant un grand nombre de destinataires ou d'utilisateurs potentiels. Pour des questions de moindre importance concernant l'exploitation de l'établissement (p. ex. règlement intérieur) ou visant un petit nombre de personnes, on renonce souvent, dans la pratique juridique suisse, à une telle publication formelle; on admet ainsi des formes particulières de publication (distribution du règlement, affichage), qui peuvent satisfaire aux exigences minimales du droit constitutionnel. Il est naturel que les autorités compétentes disposent à ce propos d'une certaine marge d'appréciation. Les mêmes questions se posent notamment à propos des règlements communaux.

f) Le décret attaqué porte sur les modalités d'utilisation d'un établissement public et il ne s'adresse ainsi qu'à un nombre limité de personnes, même si, en l'occurrence, ce nombre est élevé: 20 000 étudiants immatriculés et beaucoup d'utilisateurs potentiels. Au niveau fédéral et dans les autres cantons universitaires - à l'exception de Genève -, les ordonnances fixant le montant des taxes sont publiées dans le recueil officiel des actes législatifs. Si l'on prend en considération les exigences minimales à respecter dans un Etat de droit, il est douteux que, pour ce tarif, le choix d'un autre mode de publication, à savoir la reproduction des éléments essentiels de la réglementation dans le programme des cours, soit conforme au droit constitutionnel. Cette question peut toutefois demeurer indécise, la présente procédure de recours tendant au contrôle abstrait de la norme litigieuse. En effet, même si l'on admettait que les exigences minimales du droit constitutionnel en matière de publication n'ont pas été respectées, cela ne conduirait pas à l'annulation de la réglementation attaquée, mais cela pourrait entraîner un refus d'appliquer cette réglementation dans un cas concret. Ces griefs devraient donc être invoqués à l'encontre d'une décision individuelle fondée sur cette norme; le Conseil d'Etat aurait cependant la possibilité de remédier à ce vice par une publication formelle ultérieure.

5. a) Les recourants se plaignent enfin d'une violation de l'art. 13 al. 2 let. c du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après: le Pacte I), qui est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992 (RS 0.103.1). L'art. 13 al. 1^{er} du Pacte I dispose que les Etats parties reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. L'al. 2 let. c a la teneur suivante:

«(Les Etats parties reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit:)

c) L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité.»

Les recourants prétendent que l'augmentation des taxes n'est pas compatible avec cette obligation du droit international. Ils se plaignent également d'une violation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 2 disp. trans. Cst.).

b) Aux termes de l'art. 84 al. 1^{er} let. c OJ, le recours de droit public est recevable pour violation des traités internationaux, sauf s'il s'agit d'une violation de leurs dispositions de droit civil ou de droit pénal par une décision cantonale (cette exception n'entre pas en considération ici). Un tel recours peut être formé contre un arrêté (loi, ordonnance, etc.) cantonal (cf. *Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, 2^e éd. Berne 1994, p. 92). Le recourant ne peut toutefois invoquer que des dispositions directement applicables (self-executing); le recours pour violation des traités internationaux ne sert qu'à vérifier l'application (au niveau cantonal) des règles du droit des gens qui influencent directement la situation juridique du particulier (*Kälin*, op. cit. p. 90; *Arthur Haefliger, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz*, Berne 1993, p. 31). Cela suppose que la norme conventionnelle ait un contenu suffisamment clair et déterminé, de telle sorte qu'elle puisse servir de base à une décision. Il faut en particulier que cette norme se distingue des pures dispositions programmatiques. Une règle n'est pas non plus suffisamment précise lorsqu'elle ne traite une matière que dans ses grandes lignes en laissant à l'Etat partie une grande marge d'appréciation pour l'application, ou lorsqu'elle prévoit des lignes directrices destinées non pas aux autorités administratives ou judiciaires, mais au législateur national (cf. ATF 106 Ib 182 c. 3; ATF 118 Ia 112, JdT 1994 I 445; *Kälin*, op. cit., p. 90).

c) Le Pacte I contient, à ses art. 6 à 15, un catalogue de droits économiques, sociaux et culturels; chacun des Etats parties s'engage, en vertu de l'art. 2 ch. 1, à agir au maximum de ses ressources disponibles en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus. Les engagements auxquels la Suisse a ainsi souscrit ont dans cette mesure un caractère programmatique; les dispositions du Pacte I ne s'adressent pas aux particuliers, mais aux législateurs des Etats signataires, qui doivent les considérer comme des lignes directrices (cf. Message du Conseil fédéral sur l'adhésion de la Suisse aux deux Pactes internationaux de 1966, FF 1991 I pp. 1133, 1141). Le Pacte I se distingue à ce propos du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II, RS 0.103.2), auquel la Suisse a adhéré en même temps. Le Conseil fédéral et le Parlement ont aussi admis que les dispositions du Pacte I ne créaient en principe pas de droits subjectifs ou justiciables pouvant être invoqués par les particuliers devant les autorités administratives ou judiciaires (Message, FF 1991 I, p. 1141). Cette opinion a aussi été exprimée dans la doctrine (*Manfred Nowak*, in: *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, Bâle 1991, p. 8; *Giorgio Malinverni*, *ibid.*, p. 54).

La différence entre le Pacte I et le Pacte II ressort aussi des instruments d'exécution ou de contrôle institués par ces traités: le Pacte I prévoit, à ses art. 16 ss, la présentation par les Etats signataires de rapports (cf. *Nowak*, *op. cit.*, pp. 18 ss), qui peuvent éventuellement donner lieu à des observations ou des recommandations. En revanche, le Pacte II prévoit une procédure par laquelle les Etats et les particuliers peuvent se plaindre d'une violation des garanties conventionnelles (cf. *Nowak*, *op. cit.*, p. 21), la Suisse n'ayant au demeurant admis la compétence du Comité des droits de l'homme que pour recevoir et examiner les plaintes («communications») des Etats (RO 1993 p. 747; cf. aussi *Claude Rouiller*, *Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, RDS 111/1992 I pp. 107 ss).

d) (rés.) Il résulte de ce qui vient d'être exposé que les particuliers ne peuvent tirer aucun droit de la norme de l'art. 13 al. 2 let. c du Pacte I. On pourrait cependant se demander si, depuis la ratification de ce traité, le législateur national est fondé à augmenter les taxes d'inscription à un établissement d'enseignement supérieur. Le texte de la norme laisse toutefois aux autorités le choix des «moyens appropriés» pour rendre l'enseignement accessible à tous en pleine égalité. En Suisse, les taxes universitaires ne représentent qu'une

petite partie des dépenses que les étudiants ont à supporter durant leur formation; même la gratuité de l'inscription aux cours ne suffirait pas à garantir à tous, y compris aux personnes à faibles moyens financiers, l'accès à l'enseignement supérieur. La marge laissée au législateur national est donc importante dans ce domaine. Cela étant, en raison de sa nature et de son objet (et indépendamment de sa formulation assez précise), l'art. 13 al. 2 let. c du Pacte I ne peut être invoqué dans un recours de droit public pour violation des traités internationaux (art. 84 al. 1^{er} let. c OJ). Compte tenu de ce qui précède, le grief de violation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral doit également être écarté.

II^e Cour de droit public.

Trad. A. J.

LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, CRÉDIT À LA CONSOMMATION. – Contrôle abstrait par le TF de nouvelles dispositions du droit public cantonal bernois régissant le crédit à la consommation, dans le but de protéger les particuliers contre le surendettement. Rejet du recours de droit public formé par des établissements de crédit.

Art. 31, 64 Cst., art. 2 disp. trans. Cst., art. 6 CC.

1. Les règles cantonales bernoises sur le crédit à la consommation sont des normes de droit public au sens de l'art. 6 CC; elles ne relèvent donc pas du droit civil qui, en vertu de l'art. 64 Cst., est en principe de la compétence de la Confédération. La législation fédérale sur le crédit à la consommation n'est pas exhaustive et elle n'exclut pas l'adoption de prescriptions cantonales sur l'exercice du commerce et de l'industrie répondant à des buts de police du commerce ou de politique sociale, conformément à ce que prévoit l'art. 31 al. 2 Cst. (c. 2).

2. Les restrictions prévues par le droit cantonal bernois – la protection de l'emprunteur contre le surendettement (c. 3), la limitation du montant du crédit à l'équivalent de trois salaires mensuels bruts, à rembourser en trois ans au maximum (c. 4), l'interdiction d'octroyer un second crédit avant le remboursement ou d'augmenter un crédit en cours (c. 5) – ne sont pas contraires au principe de la force dérogatoire du droit fédéral et elles ne violent pas la liberté du commerce et de l'industrie.

La Faculté de droit de l'Université de Genève tient à remercier le Conseil d'administration du Journal des Tribunaux pour lui avoir gracieusement autorisé la diffusion de la traduction de l'arrêt Hurst dans le cadre du Mooc Introduction aux droits de l'Homme. ATF 120 Ia 1 = JT 1996 I 627 - Traduction André Jomini