

2. Gleichheit vor dem Gesetze. — Egalité devant la loi.

58. Arrêt du 17 Juillet 1880 dans la cause Regnier et consorts.

Jusqu'en 1873, les curés et vicaires catholiques étaient nommés dans le canton de Genève sur présentations faites par l'évêque de Fribourg et agréées par le Conseil d'Etat.

En 1872, un conflit s'était élevé entre le Conseil d'Etat et l'autorité ecclésiastique catholique : l'évêque refusait entre autres de présenter des candidats aux cures vacantes. Dans cette position le Grand Conseil de Genève adopta, le 19 Février 1873, une loi constitutionnelle sur le culte catholique, portant à son article 1^{er} :

« Les curés et les vicaires sont nommés par les citoyens catholiques inscrits sur le rôle des électeurs cantonaux. Ils sont révocables. »

L'art. 3 est ainsi conçu :

« La loi détermine le nombre et la circonscription des paroisses, les formes et les conditions de l'élection des curés et des vicaires, le serment qu'ils prêtent en entrant en fonctions, les cas et le mode de leur révocation, etc. »

Cette loi fut acceptée à la votation populaire par 9081 voix contre 151.

La loi organique destinée à régler l'application pratique des principes posés par la loi constitutionnelle fut promulguée le 17 Août 1873 ; elle contient à son art. 10 la disposition suivante :

« Si, dans une votation pour l'élection d'un curé ou d'un vicaire, le nombre des votants reste inférieur au quart des électeurs inscrits, la cure restera vacante jusqu'au moment où le Conseil d'Etat, sur une pétition des paroissiens, sur une demande du Conseil supérieur, ou même d'office, croira convenable de faire procéder à une nouvelle votation. »

Quelques élections de curés eurent lieu, après la promul-

gation de cette loi organique, dans des paroisses catholiques importantes, et le nombre des votants ayant dépassé le quart des électeurs inscrits, les curés élus furent installés. Toutefois les électeurs catholiques de la paroisse de Grand-Saconnex ayant été convoqués pour nommer un curé, il ne se présenta au scrutin qu'un nombre d'électeurs inférieur au quart légal.

Peu après, le député Reverchon proposa au Grand Conseil d'abolir le quorum et de remplacer l'art. 10 de la loi organique sur le culte catholique par un autre article, dont le premier paragraphe se borne à dire :

« L'élection des curés et des vicaires ainsi que celle des Conseils de paroisse ont lieu suivant les formes fixées par la loi sur les élections municipales. »

Cette proposition fut adoptée le 30 Janvier 1875.

Sous date du 17 Janvier 1880, le Grand Conseil abroge la disposition susvisée, et la remplace par une loi, publiée le 27 Février suivant, rétablissant le quorum dans un article unique conçu comme suit :

« La loi du 30 Janvier 1875 est et demeure abrogée.

« L'art. 10 de la loi organique sur le culte catholique du 27 Août 1873 est remis en vigueur. »

C'est contre cette loi que les citoyens Ulysse Regnier et consorts, ressortissants de 22 paroisses catholiques du Canton de Genève, recourent au Tribunal fédéral. Ils concluent à ce qu'il lui plaise prononcer que, la loi du 17 Janvier 1880 est inconstitutionnelle, et que, comme telle, elle est déclarée nulle et de nul effet.

A l'appui de leur recours, Regnier et consorts font valoir en résumé ce qui suit :

La réintroduction du quorum viole l'art. 1^{er} de la loi constitutionnelle sur le culte catholique, statuant que les curés et les vicaires sont nommés par les citoyens catholiques inscrits sur les rôles des électeurs cantonaux ; elle viole en outre l'art. 3 de la même loi, ainsi que les droits conférés aux citoyens par les art. 4, 5 de la Constitution fédérale, 12 de la Constitution genevoise de 1847, garantissant l'éga-

lité des citoyens devant la loi, et 3 de la loi constitutionnelle genevoise de 1868.

En admettant le quorum, on place les citoyens catholiques dans une situation inférieure à celle de leurs concitoyens protestants : c'est une exception injuste et que rien ne justifie. A teneur de l'art. 3 de la loi constitutionnelle du 26 Août 1868, l'Etat doit aux deux confessions l'entretien complet et égal, et il n'a pas le droit de se dispenser des obligations qui lui sont imposées par la constitution.

Par lettre du 14 Mai 1880, les Conseillers d'Etat Carteret, Cambessédès et Gavard informent le Tribunal fédéral qu'ils ont voté contre la réponse du Gouvernement de Genève au recours, et par une autre lettre du 21 dit, ils déclarent s'associer aux conclusions des recourants, en ajoutant qu'à leur sens, la fixation d'un quorum pour les élections catholiques est aussi en contradiction formelle avec l'art. 49, § 4 de la Constitution fédérale, statuant que l'exercice des droits civils et politiques ne peut être restreint par des prescriptions ou des conditions de nature ecclésiastique ou religieuse. Or l'exercice du droit d'élire un ministre du culte, droit essentiellement politique, serait restreint par une prescription fondée sur le fait que cet électeur appartient à telle ou telle église, condition de nature religieuse.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours :

Le quorum ne viole point le principe de l'égalité devant la loi ; le pouvoir législatif est compétent pour établir des règles différentes en les appliquant à des situations qui ne sont pas identiques ; tant qu'il ne contrevient pas à un texte constitutionnel précis, il est libre d'agir comme il l'entend dans le cercle de ses attributions.

On ne voit pas comment l'art. 3 de la loi du 26 Août 1868, mettant l'entretien des cultes à la charge de l'Etat, pourrait être atteint par la loi du 17 Janvier 1880, laquelle n'est elle-même qu'une conséquence d'une autre loi constitutionnelle, celle du 19 Février 1873 sur le culte catholique.

La loi dont est recours ne viole pas davantage les art. 1^{er} et

3 de celle du 19 Février 1873 précitée. L'art 1^{er} dit sans doute que les curés et vicaires sont nommés par les citoyens catholiques inscrits sur les rôles des électeurs cantonaux, mais l'art. 3 ajoute que « la loi détermine le nombre et la » circonscription des paroisses, *les formes et les conditions de* » l'élection des curés et des vicaires, etc. » Le Grand Conseil avait donc certainement la compétence nécessaire pour fixer les formes et conditions de cette élection ; c'est en faisant usage de ce droit que le Grand Conseil a voté la loi organique du 27 Août 1873, et notamment l'art. 10 concernant l'élection des ecclésiastiques catholiques. C'est cet article qui renferme la disposition que les recourants critiquent ; or cet article a été voté en 1873 sans contestation et accepté pendant plus d'un an sans soulever aucune objection constitutionnelle. Aucune objection semblable n'a eu lieu, en outre, contre cette disposition lors de la discussion de la loi de 1880, et le Conseil d'Etat qui pouvait, en usant de son droit de veto, suspendre pendant 6 mois l'exécution de la dite loi, a décidé sans qu'aucune opposition ait été faite dans son sein, qu'elle serait promulguée pour être exécutée immédiatement. Enfin la loi de 1880 n'a point été attaquée par la voie du referendum, dans le délai légal de 30 jours. D'ailleurs on ne voit pas comment l'art. 1^{er} de la loi constitutionnelle, qui exige que l'élection soit faite par les électeurs inscrits, pourrait être violé par une disposition exigeant un quorum d'un quart, et non violé par une élection comprenant un ou deux électeurs seulement.

Le principe du quorum n'est d'ailleurs pas étranger à la législation genevoise, ainsi que le prétendent les recourants. Il se trouve appliqué dans plusieurs lois et règlements sur diverses matières.

Dans leur réplique, les recourants persistent dans leurs conclusions ; ils tirent un argument nouveau de l'art. 3 de la loi constitutionnelle de 1873, qui fait une obligation à l'Etat de répartir les catholiques du Canton en paroisses et de fixer le nombre de ces paroisses. Or la constitution exige que chaque paroisse soit desservie, et qu'elle le soit par un

curé. Le Grand Conseil peut évidemment modifier à son gré le nombre des paroisses, mais il n'a pas le droit de supprimer par une voie détournée le droit des citoyens de nommer un curé dans chacune des paroisses constituées.

Dans sa duplique, l'Etat de Genève conclut de plus fort au rejet du recours. Il s'attache à établir, tout en se référant à sa réponse que le Grand Conseil de 1880, comme celui de 1873 était compétent pour établir un quorum, et qu'il n'a été par là porté aucune atteinte aux droits constitutionnels des recourants.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

Sur le grief du recours consistant à dire que la loi du 17 Janvier 1880 viole le principe de l'égalité devant la loi garanti aux art. 4 de la Constitution fédérale et 2 de la Constitution genevoise :

1° Il y a lieu de remarquer dès l'abord que les recourants ne se plaignent point d'être soumis à un traitement autre que celui réservé aux autres catholiques du Canton ; la loi de 1873, remise en vigueur en 1880, n'établit en effet aucune différence à cet égard.

Regnier et consorts estiment que la loi organisant le culte catholique devait, à peine de violer le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens, soumettre les catholiques genevois, en matière d'élection des ecclésiastiques, aux mêmes règles que celles posées par la loi sur l'organisation du culte protestant.

La question soulevée est donc celle de savoir si le législateur a le droit d'édicter, pour les élections dans les paroisses catholiques des dispositions autres que celles en vigueur dans les paroisses protestantes, ou si au contraire il doit être tenu d'appliquer en cette matière des règles identiques aux deux confessions simultanément.

2° La jurisprudence constante des autorités fédérales a admis que l'égalité devant la loi ne devait pas s'entendre d'une manière absolue, mais dans ce sens seulement que les citoyens appartenant à la même catégorie, dans les mêmes circonstances de fait, doivent être traités d'une manière iden-

tique (voir Blumer-Morel I, 285 et suiv.), et qu'un traitement différent de diverses catégories de citoyens n'est inadmissible que lorsqu'il apparaît comme un acte arbitraire, faisant acception des personnes, et ne trouvant pas sa justification dans la nature même et les exigences des rapports que la loi est appelée à régler. (Voir arrêt du Trib. féd. en la cause Jäggi c. Soleure, 2 Avril 1880, pag. 171 et suiv.) Or la loi dont est recours soumet au quorum tous les catholiques genevois indistinctement pour toutes les élections de curés et vicaires dans chaque paroisse.

La Constitution de Genève, du 24 Mai 1847, déterminant spécialement ce qui concerne l'organisation des cultes, traitait déjà les deux confessions d'une manière inégale, puisqu'à teneur de ses dispositions, les pasteurs protestants sont nommés par les paroisses, et les curés et vicaires sur présentations de l'évêque agréées par le Conseil d'Etat.

Depuis lors, chacune de ces confessions a toujours été régie par sa législation propre, ainsi que c'est le cas dans la plupart des autres Cantons mixtes.

On ne peut voir ainsi, dans les différences d'organisation que le législateur genevois a introduites ou maintenues entre les deux confessions, ni une violation du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, ni, en particulier, un acte arbitraire que ne justifieraient pas les traditions et la hiérarchie propres à chaque confession, ainsi que l'antagonisme même qui sépare actuellement leurs adhérents.

3° L'institution du quorum, considérée en elle-même, ne va point à l'encontre du principe d'égalité invoqué par les recourants. Des dispositions analogues se retrouvent dans plusieurs autres constitutions cantonales, sans que l'Assemblée fédérale ait jamais cru devoir leur refuser sa sanction de ce chef. (Voir Const. de Bâle-Campagne, du 6 Mars 1863, art. 88 ; id. de Lucerne, ratifiée les 1/2 Juillet 1875, art. 31.)

4° Les autres griefs articulés contre la loi du 17 Janvier 1880, consistent à dire :

a) Que la Constitution de Genève admet le dit quorum dans un seul cas exceptionnel, à savoir lors de l'élection du Con-

seil d'Etat ; que dès lors l'introduction de cette institution dans un autre domaine est inconstitutionnelle ;

b) Que le quorum est incompatible avec les dispositions des art. 1^{er} et 3 précités de la loi constitutionnelle de 1873 ;

c) Qu'il ne peut se concilier avec l'art. 3 de la loi constitutionnelle de 1868.

Ces reproches sont dénués de fondement. En effet :

ad a) La Constitution de 1847 ne contient, il est vrai, aucune disposition relative au quorum, sauf ce qui a trait à l'élection du Conseil d'Etat ; mais elle n'admet pas l'élection des curés et vicaires par les paroisses. On ne peut donc conclure de ce silence qu'elle ait voulu interdire l'application du quorum à un mode de nomination qu'elle ne connaît pas.

ad b) La loi constitutionnelle de 1873 institue à son art. 1^{er} la nomination des ecclésiastiques catholiques par les paroisses, soit par les « citoyens catholiques inscrits sur les rôles » des électeurs cantonaux, » mais sans rien spécifier sur le mode de l'élection. Or l'introduction du quorum n'enlève à aucun de ces citoyens le droit de participer à cette élection, et ne porte ainsi pas atteinte au droit constitutionnel contenu à l'art. 1^{er} susvisé.

L'art. 3 de la loi constitutionnelle de 1873 renvoie d'ailleurs à la loi la détermination des « formes et conditions de » l'élection des curés et des vicaires, » et le Grand Conseil, en adoptant la loi organique du 17 Août même année, et le quorum qu'elle prévoit à son art. 10, a interprété lui-même l'art. 3 dans ce sens que le dit quorum doit être compris au nombre de ces conditions d'élection, dont la détermination a été réservée au législateur. En rétablissant le quorum, la loi de 1880 n'a donc pas violé l'art. 3 susvisé.

ad c) L'art. 3 de la loi constitutionnelle de 1868 stipulant que l'entretien des cultes des deux confessions reste à la charge de l'Etat, se borne à garantir une prestation financière, et ne peut être touché en aucune manière par une disposition n'ayant trait, comme c'est le cas du quorum, qu'à une forme de l'élection des ministres d'un culte.

5° Il n'y a pas lieu de s'arrêter à l'argument portant que

la loi de 1880, en supprimant indirectement le droit des citoyens de nommer un curé dans chacune des paroisses constituées, vient se heurter contre l'art. 3 déjà cité de la loi constitutionnelle de 1873, obligeant l'Etat à répartir les catholiques du Canton en paroisses.

La loi de 1880 n'a pas pour but d'entraver l'élection des curés et vicaires ; elle n'a fait que la subordonner à la participation d'un certain nombre d'électeurs au vote. Si une élection ne peut aboutir par le fait du défaut du quorum requis, ce résultat négatif, ainsi que la vacance de cure qui en est temporairement la suite, ne peuvent être attribués qu'à l'abstention des électeurs eux-mêmes et non à une défectuosité de la loi.

6° Le Tribunal fédéral n'a, enfin, pas à aborder l'examen de l'argument nouveau invoqué par la minorité du Conseil d'Etat, et tiré d'une prétendue violation de l'art. 49 § 4 de la Constitution fédérale. Cet examen rentre, en effet, aux termes de l'art. 59 chiffre 6 de la loi sur l'organisation judiciaire, dans la compétence exclusive soit du Conseil fédéral, soit de l'Assemblée fédérale.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est écarté comme mal fondé.

II. Doppelbesteuerung. — Double imposition.

59. Urtheil vom 2. Juli 1880 in Sachen Hauser.

A. Die Gebrüder Hauser, Besitzer des Bades Weissenburg, Kantons Bern, schulden seit dem Monate Februar 1878 dem Bankinstitute Leu und Komp. in Zürich ein Kapital von 420 000 Fr., welches auf ihren Liegenschaften in Weissenburg grundversichert ist; diese hypothekarische Verhaftung ist in den