

Le premier de ces griefs, portant que le rapport des experts désignés n'a pas été déposé à la Chancellerie à la disposition des parties, conformément aux art. 34 et 35 de la dite loi, n'est pas justifié, par le motif que ces articles ne sont applicables qu'aux rapports d'expertises ordonnées par la commission de recours, soit actuellement par le Conseil d'Etat, à teneur de l'art. 29 *ibid.* Or, dans l'espèce, le Conseil d'Etat n'a point fait usage de la faculté que lui donne la loi, et il n'existe au dossier qu'un rapport d'experts, provoqué par le département des Travaux publics conformément à l'article 5 de la loi précitée, rapport auquel les art. 34 et 35 ne sont point applicables.

C'est par contre avec raison que les recourants estiment que diverses formalités essentielles, protectrices de leurs droits et prescrites par la même loi, ont été omises par l'autorité exécutive.

C'est ainsi qu'il n'est pas établi que la récusation du conseiller d'Etat, chef du département des Travaux publics, exigée par l'art. 17 de la loi de 1829, ait eu lieu; la teneur de l'arrêté du 16 Mars donne à entendre qu'il est émané du Conseil d'Etat entier, et l'allégation des recourants que leur réclamation a même été transmise pour rapport au susdit département n'a pas été contestée dans la réponse.

En outre, les articles 24 et 25 disposent que, dans les trois jours dès le dépôt de l'acte de recours, la partie recourante doit être prévenue officiellement et par écrit du jour et de l'heure où l'affaire sera portée devant la commission, et que les parties exposeront verbalement, en séance publique et aux jours et heures fixés, leurs observations et conclusions; qu'elles pourront produire des témoins et que la partie recourante ou son avocat auront toujours la parole les derniers.

Enfin l'art. 42 de la même loi exige que les arrêtés de la commission soient motivés, et l'arrêté du 16 Mars, rejetant le recours, n'est accompagné d'aucun considérant.

6° En présence de ces diverses omissions et irrégularités, les arrêtés dont est recours ne sauraient subsister.

Les dites omissions se rapportent en effet toutes à des ga-

ranties essentielles, dont la loi a voulu entourer le droit de propriété. L'importance qui leur a toujours été attribuée dans le canton résulte avec évidence du fait que la loi nouvelle du 3 Novembre 1884 sur la matière les reproduit toutes en les accentuant encore et en conférant, en particulier à son article 17, aux deux parties le droit de provoquer une expertise contradictoire, alors que sous le régime de la loi de 1829 la commission des recours en avait seule la faculté.

En laissant entièrement de côté ces formalités, — sauvegarde des intérêts des propriétaires qui ont été privés du droit de contredire et de discuter le rapport des experts désignés par le département, — les arrêtés dont est recours ont porté atteinte à des droits placés sous la protection spéciale de la loi, et cette flagrante inobservation implique un déni de justice et une violation de la garantie constitutionnelle formulée à l'art. 4 de la constitution fédérale.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est fondé; en conséquence les arrêts rendus par le département des Travaux publics de Genève, en date du 26 Février 1883, et par le Conseil d'Etat, le 16 Mars de même année, sont déclarés nuls et de nul effet.

II. Gleichheit vor dem Gesetze.

Egalité devant la loi.

21. Arrêt du 17 Avril 1885 dans la cause *Stoeklin*.

Dans le courant de l'année 1882, l'avocat *Stoeklin* et sa sœur *Julie*, à *Fribourg*, refusèrent de payer leurs impôts (cantonal et communal) pour 1881, s'élevant à 199 fr. 30; ils estimaient que ces impôts étaient perçus en application de dispositions légales portant atteinte aux droits garantis par

les art. 4 de la constitution fédérale et 15 de la constitution fribourgeoise.

Le 29 Mars 1882, la commune de Fribourg, pour parvenir au paiement de ce montant, fit notifier les gagements sur la généralité des biens meubles de ces deux contribuables.

Par exploit du 28 Avril suivant, E. Stoecklin a fait, tant en son nom qu'en celui de sa sœur, opposition à ces gagements, par le motif que, contrairement à la constitution et aux lois, la commune tenait exempte, arbitrairement, de l'impôt communal sur les capitaux, la Caisse hypothécaire fribourgeoise, et que cette exonération avait pour conséquence de faire peser sur tous les contribuables, et en particulier sur les opposants, une charge qui ne leur incombe pas d'après la loi.

La commune de Fribourg fit assigner E. et J. Stoecklin à l'audience du Tribunal civil de la Sarine du 20 Juillet 1882, et a conclu à ce qu'il soit prononcé la main-levée de cette opposition.

Par jugement du même jour, ce Tribunal s'est déclaré incompétent pour prononcer sur l'égalité ou l'inégalité de la répartition des impôts et charges dans la commune de Fribourg, et, partant, sur la légalité de la cote imposée à E. Stoecklin et à sa sœur.

Par acte du 6 Mars 1883, E. Stoecklin porte sa réclamation devant le Conseil d'Etat, qui l'écarte par arrêté du 8 Juin suivant.

A l'appui de sa décision, cette autorité invoque les motifs ci-après : Les détenteurs de titres de la Caisse hypothécaire sont exemptés de toute imposition ; les obligations de la Caisse hypothécaire sont dispensées de l'inscription au registre des capitaux. Les impôts communaux ne peuvent atteindre que les capitaux inscrits au chapitre du contribuable dans le registre de la commune pour l'impôt cantonal ; l'arrêté autorisant la ville de Fribourg à percevoir un impôt communal est basé sur les dispositions législatives précitées.

Il n'appartient pas au pouvoir exécutif de prononcer sur la question de la constitutionnalité des dispositions législa-

tives, exemptant de l'impôt la Caisse hypothécaire et les détenteurs de cédules hypothécaires.

C'est contre cet arrêté que E. Stoecklin a recouru le 13 août 1883 au Tribunal fédéral ; il en demandait l'annulation par les considérations suivantes :

Les art. 17 et 32 de la loi sur la Caisse hypothécaire du 3 décembre 1853 établissent en faveur des détenteurs, domiciliés dans le canton de Fribourg, d'actions et de cédules de la dite Caisse, une exemption de l'impôt absolument inadmissible.

L'exemption de l'impôt édictée à l'art. 17 en faveur des actions a été étendue, contrairement au texte, à la Société par actions elle-même ; jamais le solde actif du compte de profits et pertes de la Caisse hypothécaire n'a été soumis à l'impôt sur les revenus.

L'art. 32 de la même loi exempte de l'impôt cantonal les contribuables fribourgeois porteurs de cédules de la Caisse hypothécaire, ce qui implique un double privilège en leur faveur, vis-à-vis des autres habitants du canton dont tous les biens sont assujettis à l'impôt, et vis-à-vis des porteurs de ces mêmes cédules établis au dehors. Mais il y a plus : le Conseil d'Etat, non content de ce que le capital-actions, le capital-obligations et les revenus mêmes de la Caisse hypothécaire fussent exemptés des charges publiques, prit sur lui d'affranchir encore de l'impôt communal les titres acquis ou créés au moyen de ces capitaux.

Ces exemptions d'impôt en faveur de la Caisse hypothécaire ou de ses créanciers, qu'elles aient leur source dans une disposition positive de la loi, ou dans une interprétation erronée ou arbitraire, vont toutes à l'encontre du principe de l'égalité devant la loi, garanti à l'art. 4. de la constitution fédérale. A partir de 1861, 24 000 000 de capitaux se trouvent soustraits à l'impôt communal, sans qu'il soit possible de rattacher cette exemption à un acte législatif ou même administratif qui l'ordonne ; il en résulte que l'impôt communal, dans la ville de Fribourg, se trouve beaucoup plus lourd qu'il ne le serait sans l'exemption inconstitutionnelle signalée.

Dans sa réponse, la commune de Fribourg estime que le recourant eût dû d'abord recourir au Grand Conseil, pour celles des exemptions, dont jouit la Caisse hypothécaire, qui sont basées sur un texte formel de la loi. En outre, il résulte de l'art. 17 de la loi sur la Caisse hypothécaire que les actions, ainsi que les revenus que la Caisse tire du capital-actions, sont exemptes de l'impôt; l'art. 32 exempte également les cédules hypothécaires.

En revanche, la Commune partage le point de vue du recours en ce qui touche l'inconstitutionnalité de la dispense de la Caisse hypothécaire du paiement de l'impôt communal, il n'existe aucune loi ou arrêté sanctionnant une pareille exemption.

L'Etat de Fribourg a produit, à titre de réponse, un mémoire de la Caisse hypothécaire, lequel s'attache à établir, d'une part, que les exemptions d'impôt au bénéfice desquelles se trouve cet établissement n'impliquent aucune violation constitutionnelle, mais se justifient par le caractère d'utilité publique que la dite Caisse revêt, et, d'autre part, que l'exemption de l'impôt communal sur les capitaux, loin d'être arbitraire, se fonde sur des dispositions de la loi. Celle du 19 Mai 1881, entre autres, qui s'est occupée de la Caisse hypothécaire pour lui enlever son exemption de l'impôt sur l'industrie et le commerce, a en tout cas tacitement confirmé les autres exemptions au bénéfice desquelles se trouvait cet établissement.

Par arrêté du 15 Décembre 1883, le Tribunal fédéral a renvoyé les recourants à adresser en première ligne leurs réclamations au Grand Conseil, sauf à en nanter de nouveau le dit Tribunal, pour le cas où ils estimeraient que la décision intervenue devant le pouvoir législatif laisse encore subsister, à leur préjudice, une inégalité de traitement incompatible avec des droits constitutionnels garantis aux citoyens.

Par décision du 17 Novembre 1884, le Grand Conseil a écarté le recours adressé à cette autorité par E. et J. Stoecklin.

Par écriture du 8 Décembre suivant, E. Stoecklin, s'autori-

sant de la réserve formulée en sa faveur dans l'arrêt fédéral du 15 Décembre 1883, déclare reprendre auprès du Tribunal de céans les conclusions du recours précédemment interjeté devant lui.

Dans leurs réponses à cette nouvelle déclaration de recours, l'Etat de Fribourg et la Caisse hypothécaire d'une part, et la commune de Fribourg d'autre part, reprennent également, avec de nouveaux développements, les conclusions contenues dans leurs premiers mémoires en la cause.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1° L'art. 17 de la loi du 3 Décembre 1853 sur l'établissement de la Caisse hypothécaire de Fribourg statue que: « quel que soit l'intérêt que rapportent les actions, elles ne » pourront être frappées ni par l'impôt sur la fortune *ni par » une autre imposition quelconque,* » et l'art. 32 *ibidem*, que » les cédules hypothécaires qu'émettra la Caisse en échange » des capitaux qui lui seront confiés ne seront pas assujetties » au droit de timbre et seront exemptes de payer l'impôt sur » les fortunes *comme de toute imposition quelconque.* »

Il résulte de ces dispositions que, contrairement à l'assertion des recourants, la loi a pour effet de dispenser les actions et cédules de la dite Caisse, non seulement de l'impôt cantonal mais aussi, implicitement, de l'impôt communal, contre lequel le recours est spécialement dirigé. A supposer même, en effet, que l'introduction de ce dernier impôt ait été postérieure à la promulgation de la loi précitée, il n'en est pas moins certain que les dispositions des articles susvisés impliquaient l'exonération, en faveur de la Caisse hypothécaire, de tous les impôts, sans distinction, et par conséquent même de ceux qui pourraient être établis postérieurement.

2° C'est à tort que les recourants estiment que le privilège octroyé à cet établissement emporte la violation, soit du principe de l'égalité des citoyens devant la loi inscrit à l'art. 4 de la constitution fédérale, soit de l'art. 15, al. 1^{er} de la constitution fribourgeoise, édictant que les impôts sont autant que possible répartis de manière à ce que chaque citoyen y contribue en proportion de ses facultés et de sa fortune.

En effet, l'art. 1^{er} de la loi du 3 Décembre 1853 précitée déclare que le but essentiel de la Caisse hypothécaire est de procurer aux ressortissants et habitants du canton un moyen de parvenir graduellement à l'extinction des dettes hypothécaires dont leurs immeubles sont grevés, et, d'autre part, d'offrir un placement sûr et commode aux capitaux. L'art. 2 ibidem place l'institution sous les auspices de l'Etat et lui assure la coopération de celui-ci ; l'art. 7 assure aux actionnaires la garantie, par l'Etat, d'un minimum d'intérêt de 4 % : enfin l'art. 42 reconnaît que la Caisse hypothécaire est un établissement d'utilité publique, placé à ce titre sous la haute surveillance de l'Etat.

Or dans ces conditions, et ainsi que le Tribunal de céans l'a déjà exprimé à l'occasion d'une espèce analogue (v. arrêt Mayer-Weissmann et C^{ie}, Rec. VIII, p. 1^{ère} et suiv.), le privilège octroyé à la Caisse hypothécaire n'apparaît point comme une faveur arbitraire, mais se justifie soit par des considérations d'utilité générale, soit par les nécessités économiques naissant de la création d'une entreprise destinée à asseoir le crédit hypothécaire et à favoriser son développement, dans des conditions avantageuses à tous les propriétaires d'immeubles dans le canton. La situation au bénéfice de laquelle la loi place des établissements de cette nature n'apparaît dès lors point, et n'a d'ailleurs jamais été considérée comme entraînant une violation du principe général de l'égalité devant la loi, posé aux articles constitutionnels invoqués dans le recours.

Le législateur fribourgeois de 1853 était dès lors en droit de concéder ces avantages que la constitution cantonale de 1857 n'a nullement abrogés, et qui ont au contraire trouvé leur confirmation expresse dans la loi du 25 Novembre 1868 concernant l'impôt sur les capitaux mobiliers.

3° Par sa décision du 17 Novembre 1884, le Grand Conseil de Fribourg, compétent pour interpréter la portée des dispositions légales statuant les exemptions d'impôt incriminées, et en particulier l'art. 249, litt. b de la loi sur les communes du 26 Mai 1879, a en outre reconnu que la dérogation signalée

était indispensable au fonctionnement régulier, ainsi qu'à la prospérité de l'établissement de crédit en question, créé avec la garantie du canton.

Enfin la circonstance que la disposition de l'art. 30 de la loi du 22 Mai 1869, — par laquelle la Caisse hypothécaire était exemptée de l'impôt sur le commerce et l'industrie, a été seule supprimée par la loi du 19 Mai 1881, — démontre à elle seule que l'intention du législateur a bien été de laisser subsister les autres exemptions du même genre prévues par la loi en faveur du même établissement.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est écarté.