

## II. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte.

### Atteintes portées à d'autres droits garantis.

95. Arrêt du 25 Octobre 1890, dans la cause  
Caisse hypothécaire de Fribourg.

Sous le nom de « Caisse hypothécaire du canton de Fribourg, » le Grand Conseil fribourgeois a décrété, — par une loi du 3 Décembre 1853, — la fondation d'un établissement « destiné à recevoir des capitaux et à les replacer sur hypothèques situées dans le Canton » et ayant essentiellement « pour but (Art. 1<sup>er</sup>), d'une part, 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, grands et petits. » La loi de 1853 contenait en outre les dispositions ci-après :

« Art. 2. L'institution sera établie par une société d'actionnaires, sous les auspices et avec la coopération de l'Etat. Elle aura son siège à Fribourg.

» Art. 3. Le fonds capital de la Caisse hypothécaire est fixé à un million de francs et se composera de 2000 actions de 500 francs, dont les  $\frac{4}{5}$  seront délivrées aux personnes qui les auront souscrites, l'Etat se chargeant du cinquième restant.

» Art. 7. L'Etat garantit aux actionnaires un minimum d'intérêt annuel du 4 ‰, sauf à se récupérer, sur les bénéfices qu'aura réalisés plus tard l'établissement, des versements qu'il aura été dans le cas de faire pour bonifier aux actionnaires ce minimum d'intérêt.

» Art. 17. Quel que soit l'intérêt que rapportent les actions, elles ne pourront être frappées ni par l'impôt sur les fortunes, ni par une autre imposition quelconque.

- » Elles ne seront pas assujetties au droit du timbre.
- » Art. 18. Les opérations de la Caisse hypothécaire seront de trois espèces :
  - » 1° elle prêtera des capitaux sur hypothèque de biens immeubles situés dans le canton, avec ou sans amortissement annuel obligatoire ;
  - » 2° elle émettra des obligations portant intérêt, en échange des capitaux qui lui seront confiés : ces obligations porteront la dénomination de cédules hypothécaires ;
  - » 3° elle accordera la voie de l'amortissement, même à des débiteurs de créances qui ne lui appartiendront pas.
- » Elle pourra aussi placer momentanément à la Banque cantonale les fonds sans emploi qu'elle aurait entre les mains.
- » Art. 30. Les obligations hypothécaires que possédera l'établissement ne seront assujetties à l'impôt sur les fortunes qu'à raison de leur capital nominal, et elles seront dispensées de l'inscription aux registres des capitaux.
- » Le Conseil d'Etat est autorisé à fixer un mode particulier pour le paiement de l'impôt annuel sur ces créances, ainsi que pour leur déduction aux chapitres des débiteurs.
- » Art. 32. 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 autre imposition quelconque.
- » Le règlement statuera sur tout ce qui concerne le mode et l'époque de leur remboursement.
- » Art. 42. La Caisse hypothécaire est un établissement d'utilité publique ; à ce titre, elle sera placée sous la haute surveillance de l'Etat, sans préjudice des droits garantis aux actionnaires par la présente loi et du maintien du but énoncé à l'article premier.
- » La surveillance spéciale et l'administration se répartiront entre l'assemblée des actionnaires, le Conseil de surveillance, les censeurs et la direction. »

Une assemblée générale des actionnaires ayant décidé

dans la suite de tripler le capital social par une émission de 4000 nouvelles actions et d'émettre des bons de caisse, le législateur accorda à ces décisions son approbation par décrets des 5 Décembre 1863 et 31 Mai 1865.

Une loi du 20 Décembre 1862 concernant l'impôt sur les revenus, le commerce et l'industrie et statuant que ce dernier « se perçoit sur tout revenu provenant d'une profession » industrielle ou scientifique, d'une fabrique, d'un commerce, » d'un métier, au moyen de droits dont l'échelle est fixée » chaque année par le Grand Conseil, » en a exonéré expressément (art. 22) la *Caisse hypothécaire* et les caisses d'épargne.

De même, une loi du 6 Mai 1865 régularisant l'application de l'impôt sur les fortunes, le commerce et l'industrie, frappant toute société formée par actions, a déclaré que les exceptions prévues par d'autres dispositions légales demeurerait en vigueur.

Sous date du 19 Mai 1881, le Grand Conseil fribourgeois, « considérant que parmi les dispositions législatives adoptées en faveur de la Banque cantonale et de la Caisse hypothécaire à l'époque de leur fondation, pour assurer le crédit de ces nouveaux établissements, celles par lesquelles ils sont exemptés de l'impôt sur les capitaux mobiliers et le revenu ne peuvent plus être appliquées dans la même mesure en présence des charges qui sont encore imposées aux autres contribuables, — que quant à la Caisse hypothécaire son capital entier est, par la nature de ses opérations, soumis à l'impôt sur les titres et vu les décisions prises le 19 Novembre 1880 d'abroger ou de modifier les articles des différentes lois qui statuent des exemptions, a modifié comme suit l'art. 2 de la loi précitée de 1865. L'impôt sur le commerce et l'industrie est établi à l'égard des sociétés anonymes d'après les principes de la loi du 22 Mai 1869, mais elles ne peuvent pas déduire des recettes brutes l'intérêt du capital-actions. — *Toutefois, la Caisse hypothécaire est admise à porter en déduction de ses recettes l'intérêt à 5 % de son capital-action.* »

Enfin par une loi du 23 Mai 1890, le même Grand Conseil, « considérant, qu'en présence des charges qui incombent aux communes, il est devenu nécessaire, pour leur procurer des ressources, de soumettre les capitaux placés à la Caisse hypothécaire sur cédulas à l'impôt communal comme tout autre capital appartenant à un créancier domicilié dans la commune ;

» Vu la convention du 2 Mars 1890 relative au subside alloué à l'Université par la Ville de Fribourg, convention devenue définitive en ce qui concerne cette commune par la ratification du Conseil général du 11 Avril dernier ;

» a décrété :

» Art. 1<sup>er</sup>. L'art. 17 de la loi du 3 Décembre 1853 sur l'établissement de la Caisse hypothécaire est modifié comme suit :

» Quel que soit l'intérêt que rapportent les actions, elles ne peuvent être frappées par l'impôt cantonal sur les fortunes. Elles ne sont pas assujetties au droit de timbre.

» Art 2. L'art. 32 de la même loi est complété comme suit :

» Les cédulas de la Caisse hypothécaire sont soumises aux impôts de commune et de paroisse. Elles sont nominatives.

» Art. 3. Le capital-actions de la Caisse hypothécaire est soumis à l'impôt communal perçu par la commune de Fribourg sur les capitaux mobiliers.

» L'impôt payé par la Caisse est porté au débit du compte de profits et pertes.

» Art. 4. Les cédulas sont imposables dans la commune où le créancier paye l'impôt cantonal sur les capitaux mobiliers.

» Si le créancier ne possède pas d'autre capital imposable, l'impôt est payé dans la commune où il a sa résidence ordinaire et principale.

» En cas de doute ou de réclamation, le préfet décide après avoir entendu les communes intéressées et le contribuable.

» Les cédulas sont inscrites dans un registre spécial.

» Art. 5. Le Conseil d'Etat prescrit les formalités à remplir par le contribuable, la Caisse hypothécaire et les conseils communaux pour l'inscription des cédules hypothécaires aux registres de l'impôt communal, la tenue des registres et la perception de l'impôt.

» Art. 6. Les pénalités statuées à l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 28 Février 1885 sont applicables au contribuable dont la cédule hypothécaire n'est pas inscrite au registre de l'impôt communal.

» La Caisse hypothécaire refuse le remboursement des cédules qui ont été soustraites à l'impôt, aussi longtemps qu'il n'est pas justifié du paiement par le porteur du titre des arrérages dus et des pénalités encourues et dont elle peut être rendue responsable.

» Art. 8. La Caisse hypothécaire pourvoira à la conversion des cédules au porteur en cédules nominatives à la première échéance de l'intérêt depuis le 1<sup>er</sup> Janvier 1892.

» Elle est responsable des impôts soustraits et des amendes encourues par les porteurs de cédules dont l'intérêt aura été payé sans que le titre ait été rendu nominatif.

» Les cédules au porteur non converties en cédules nominatives pendant les années 1890 et 1891 devront être déclarées pour l'impôt communal. »

Le Conseil de surveillance ayant proposé aux actionnaires de la Caisse hypothécaire : « 1<sup>o</sup> de ne pas accepter la loi du 23 Mai 1890 ; 2<sup>o</sup> de défendre par les moyens légaux les droits de celle-ci et les leurs propres auxquels la loi nouvelle porte atteinte ; 3<sup>o</sup> d'adresser à cet effet un recours au Tribunal fédéral, » une assemblée générale des actionnaires convoquée le 6 Juillet dernier adopta ces propositions, mais sa délibération fut annulée par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, par la considération que la Caisse hypothécaire étant une institution d'Etat ne saurait plaider contre l'Etat.

Par mémoire du 6 Août, la Caisse hypothécaire présenta néanmoins, contre dite loi, un recours de droit public concluant à son annulation pour cause d'inconstitutionnalité et

fondé sur de nombreux moyens de droit qui peuvent se résumer comme suit :

C'est d'abord le principe de l'égalité devant la loi, garanti par l'art. 4 de la constitution fédérale, qui est violé par cette loi.

Sans doute la loi du 3 Décembre 1853 a fait à la Caisse hypothécaire une position spéciale, mais cette dérogation au droit commun est limitée strictement aux points réglés par la loi en question. De même que les privilèges conférés à la Caisse hypothécaire, les obligations exceptionnelles imposées à cette société ne peuvent être étendues au delà du texte et de l'esprit de la loi qui les établit. Il en résulte que la Caisse hypothécaire est fondée à repousser comme inconstitutionnelle toute inégalité de traitement à laquelle ses actionnaires n'ont point consenti.

En soumettant à l'impôt sur les capitaux les actions de la Caisse hypothécaire, l'article 3 de la loi du 23 Mai 1890 commet une évidente inégalité de traitement, car la contribution dont il s'agit n'est point applicable aux sociétés anonymes. (Art. 27 § 2 et 41 de la loi du 25 Novembre 1868 ; art. 1 et 2 de celle du 6 Mai 1865.)

Une loi du 19 Mai 1881, tacitement acceptée par la société recourante, avait soumis à l'impôt sur l'industrie les bénéfices de la Caisse hypothécaire dépassant l'intérêt au 5 % de son capital-actions. Cette déduction du 5 % ne constituait d'ailleurs point une faveur, car le capital-actions est intégralement placé en obligations hypothécaires déjà grevées de l'impôt sur les capitaux.

Aucune autre société par actions n'étant astreinte à l'impôt sur les capitaux, l'extension de cet impôt aux actions de la Caisse hypothécaire revêt le caractère d'une inégalité de traitement.

La loi du 23 Mai 1890 soumet les cédules de la Caisse hypothécaire à un impôt qui porte atteinte aux droits acquis de la recourante, et qui implique en principe une violation de la propriété garantie par l'article 12 de la constitution fribourgeoise. Ce moyen ne peut être proposé, il est vrai, en l'état

actuel de la cause, puisque le droit acquis en question est contesté par l'Etat de Fribourg et fait l'objet d'un procès civil.

Mais la recourante demande néanmoins, pour autant que besoin, l'annulation de la décision du 19 Juillet 1890, par laquelle le Conseil d'Etat prononce la nullité de la délibération des actionnaires de la Caisse hypothécaire du 6 Juillet, parce que cette mesure tend directement à empêcher la Caisse hypothécaire d'invoquer la protection des tribunaux : elle fait l'Etat juge de sa propre cause dans un litige où des droits privés sont invoqués contre lui.

Dans la mesure où la décision du 19 Juillet 1890 entrave l'exercice des droits revendiqués par la Caisse hypothécaire, cette décision viole les articles 12 et 31 de la constitution fribourgeoise, qui garantissent l'inviolabilité de la propriété et la séparation des pouvoirs ; de plus elle contient un déni de justice.

La recourante estime que l'égalité devant la loi est encore rompue à son préjudice par les dispositions de la loi du 23 Mai 1890 qui instituent une procédure exceptionnelle pour le recouvrement de l'impôt sur les cédules, et qui privent la Caisse hypothécaire du droit d'émettre et de conserver des cédules au porteur.

L'article 1<sup>er</sup> du règlement actuel de la Caisse hypothécaire statue que les cédules sont nominatives ou au porteur, au choix du déposant. Ce règlement a été approuvé par le Conseil d'Etat sous date du 2 Janvier 1880. Au reste toutes les banques fribourgeoises, même celles fondées par une loi, jouissent de la faculté d'émettre des obligations au porteur. L'art. 37 de la loi du 25 Novembre 1868 vise expressément les obligations au porteur émises par des sociétés commerciales ou civiles. Les art. 3 et 8 de la loi du 23 Mai 1890 privent donc la recourante de l'exercice d'une faculté de droit commun en lui interdisant l'émission de cédules au porteur : cette mesure législative n'a été prise en effet que contre la Caisse hypothécaire et constitue une inégalité de traitement aussi choquante que préjudiciable.

Les art. 4 et 7 de la loi de 1890 dérogent encore au droit commun, parce qu'ils remplacent la décision du Conseil d'Etat et de la Direction des Finances par celle du préfet, en cas de doute ou de réclamation sur le lieu d'imposition des capitaux et en ce qui concerne l'application des amendes encourues. L'art. 5 *ibid.* confère au Conseil d'Etat (qui en a déjà fait usage par arrêté du 31 Juillet dernier) le droit de prescrire des formalités à remplir tant par le contribuable que par la Caisse hypothécaire et les conseils communaux pour l'inscription des cédules aux registres de l'impôt, la tenue des registres et la perception de l'impôt. Ces dispositions seraient évidemment superflues et mêmes inexplicables si l'application aux cédules de l'impôt sur les capitaux devait avoir lieu conformément au droit commun.

L'art. 6 § 2 *ibid.* impose à la Caisse hypothécaire le rôle d'un agent du fisc ; gratuitement il lui est interdit de rembourser les cédules qui ont été soustraites à l'impôt, et cela sous peine de devenir responsable tant des impôts arriérés que des pénalités encourues par le contribuable. Et cette responsabilité est encore étendue par l'art. 8 au cas où la Caisse aura simplement payé le coupon d'une cédule au porteur soustraite à l'impôt. Toutes ces dispositions vexatoires sont inconnues en droit commun et auront pour effet d'éloigner de la Caisse hypothécaire les capitaux qui s'y portaient parce qu'ils y trouvaient le placement « sûr et commode » promis par la loi de 1853.

La loi de 1890 est avant tout une loi d'exception ; la plupart de ses articles sont consacrés à priver la recourante de quelque avantage de droit commun ou à créer à son usage quelque entrave ou quelque responsabilité portant le caractère d'un privilège odieux. La combinaison des articles en question constitue un système spécial d'imposition des cédules de la Caisse hypothécaire ; toutes les parties de ce système ne sont pas défavorables à la recourante au même degré, mais portent l'empreinte d'une inégalité de traitement, et sont incompatibles avec l'article 4 de la constitution fédérale.

Dans un mémoire en réponse du 22 Septembre dernier

écoulé, étayé par une consultation de M. le Dr Gustave Vogt, professeur à Zurich, le procureur-général du canton de Fribourg réfute longuement tous les moyens de droit susindiqués de la recourante et conclut en demandant : plaise au Tribunal fédéral dire et prononcer que le recours est mal fondé. Plus tard, dans un mémoire du 10 Octobre courant, en réponse à une demande d'explications qui lui avait été adressée par le juge délégué à l'instruction de la cause, le même procureur-général s'est exprimé comme suit :

« Les art. 1 et 3 de la loi du 23 Mai 1890 doivent être » entendus dans ce sens, qu'il ne s'agit d'atteindre que le » capital-actions, et non les actionnaires isolément et indivi- » duellement ; l'actionnaire, comme tel, n'aura pas à payer » l'impôt pour son titre. Il reste en revanche le capital-actions » qui sera soumis à l'impôt communal dans le sens de l'art. » 3. Mais même en supposant qu'en ce qui concerne cet impôt » la Caisse hypothécaire soit soumise à un régime plus dur et » plus sévère que les autres banques, elle ne pourrait se » plaindre, puisqu'elle jouit d'avantages qui ne sont pas con- » cédés aux autres établissements. Il n'y aurait jamais iné- » galité de traitement que pour autant qu'il serait établi que » la Caisse hypothécaire serait soumise à un régime qui ne » serait pas appliqué à d'autres établissements, jouissant » des mêmes privilèges qu'elle.

» L'art. 3 leg. cit. soumet la Caisse hypothécaire à un » régime qui lui fait à première vue une situation plus défa- » vorable qu'aux autres établissements financiers, mais la » Caisse profite en réalité de cette situation et elle s'en » trouve en somme encore mieux que si elle était soumise » au droit commun. En effet : l'art. 2 de la loi du 19 Mai » 1881 abrogeant les lois par lesquelles la Caisse hypothé- » caire était exemptée de l'impôt sur les capitaux mobiliers » et le revenu, soumet en principe la Caisse hypothécaire à » l'impôt sur le commerce et l'industrie. Cette loi a été » acceptée par la Caisse hypothécaire et elle a été appliquée » sans observation aucune. Or l'art. 3 de la loi de 1890 ne » crée pas un nouvel impôt, mais ne fait que donner une

» autre forme à la loi précitée, puisqu'il porte que l'intérêt » payé par la Caisse est porté au débit du compte de profits » et pertes. De par cette disposition, le revenu de la Caisse » est grevé de la même manière qu'il l'est par l'impôt sur le » commerce et l'industrie que la recourante paye comme éta- » blissement financier.

» La Caisse hypothécaire a été assujettie à l'impôt sur le » revenu du commerce et de l'industrie par l'art. 2 de la loi » de 1881, mais admise en même temps à porter en déduc- » tion de ses recettes l'intérêt à 5 % de son capital-actions. » Cette faveur considérable n'est accordée qu'à la Caisse hypo- » thécaire, à l'exclusion de toutes les autres sociétés anonymes. » Or rien n'empêchait le législateur de 1890 de la supprimer » et le fisc cantonal y aurait gagné 5850 francs. Au lieu de » décréter le droit commun, il a préféré, — dans le but d'a- » vantage la Commune de Fribourg au détriment de la » Caisse cantonale, — soumettre le capital-actions à l'impôt » sur les capitaux mobiliers et laisser subsister la faveur de » 1881. En d'autres termes, la disposition de l'art. 3 de la » loi de 1890 n'est pas autre chose qu'une diminution du » privilège stipulé dans la loi de 1881, mais le privilège sub- » siste, quoique restreint.

» Au demeurant, si le législateur supprime le privilège » accordé par la loi de 1881 (ce qui lui serait parfaitement » permis, puisque le privilège n'est pas inscrit dans la loi de » fondation de la Caisse hypothécaire), la recourante paiera » plus d'impôt que ne le prévoit l'art. 3 de la loi de 1890 ; en » maintenant le privilège et en instituant l'impôt communal » sur le capital-actions, le législateur n'a donc pas lésé, mais » favorisé les finances de la recourante. Sous ce régime, la » Caisse hypothécaire est mieux traitée et paie, toute propor- » tion gardée, moins d'impôt que les autres établissements » financiers ; elle y fait, d'après ses propres comptes de » 1889, un bénéfice annuel de 800 francs.

» En résumé, il est vrai que les autres sociétés anonymes » ne sont pas soumises au même impôt que la Caisse hypo- » thécaire, mais, en compensation, la Caisse hypothécaire

» jouit d'un avantage considérable garanti par l'art. 2 de la  
 » loi de 1881, avantage qui serait retiré si l'art. 3 de la loi  
 » de 1890 n'existait pas. »

*Statuant sur ces faits et considérant en droit :*

1° Le recours ayant été déposé le 6 Août contre une loi qui porte la date du 23 Mai 1890, il y a donc lieu d'examiner d'abord et *d'office*, s'il répond à la condition prescrite par l'article 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale en ce qui concerne le délai péremptoire des soixante jours. Mais l'Etat défendeur garde à cet égard le silence le plus complet, ce qui implique de sa part renonciation à toute exception, et il suffit de faire remarquer que la dite loi n'a été publiée et n'est parvenue officiellement à la connaissance de la partie recourante que sous date des 5 et 12 juin écoulé, qu'à teneur de la loi fribourgeoise du 6 juin 1834, concernant le mode de promulgation des lois et actes du gouvernement, la publication par la voie de la *Feuille officielle* n'est pas opérée avant le premier dimanche qui suit la date du numéro y relatif et qu'en l'espèce, à partir du dimanche 8 Juin jusqu'au dépôt du recours (6 août), il ne s'est écoulé que les 60 jours susmentionnés. Le recours a donc été interjeté dans le délai légal.

2° La partie recourante voit au préalable une atteinte à ses droits dans l'arrêté du Conseil d'Etat, en date du 19 Juillet dernier, annulant la délibération des actionnaires de la Caisse hypothécaire du 6 même mois et leur refusant la faculté de plaider contre l'Etat par recours de droit public. Le moyen toutefois n'a plus de raison d'être, puisque le Gouvernement de Fribourg répond au recours de la Caisse hypothécaire, sans soulever aucune exception d'incompétence ou de légitimation. Tout en considérant la décision incriminée comme justifiée et échappant au contrôle de la Cour de céans, l'Etat défendeur se borne à dire que, sur ce point, le recours est prématuré, l'arrêté du 19 Juillet ne diminuant en rien les droits de la Caisse hypothécaire.

3° Au fond, les griefs que soulève le recours se résument à dire, d'une part, que la loi du 23 Mai 1890 soumet les cédules de la Caisse hypothécaire à un impôt qui porte

atteinte aux droits acquis de la recourante et qui implique en principe une violation de la propriété garantie par l'art. 12 de la constitution fribourgeoise et, d'autre part, que l'art. 3 de cette même loi soumettant le capital-actions de la Caisse hypothécaire à l'impôt communal perçu par la commune de Fribourg sur les capitaux mobiliers constituée, en regard des autres sociétés anonymes qui ne paient que l'impôt sur le commerce et l'industrie prévu par la loi du 20 Décembre 1862, une inégalité de traitement contraire à l'article 4 de la constitution fédérale.

4° Le premier de ces griefs n'est pas recevable dans le procès actuel.

Ainsi que le Tribunal fédéral l'a déjà reconnu à plusieurs reprises (voir entre autres, arrêts des 13 Mars 1880, 7 Février et 3 Juillet 1885 et 28 Septembre 1889 en les causes Schindler et consorts contre Berne, Banque cantonale tessinoise contre Tessin, Speiser et consorts contre Soleure, Basler et consorts contre Fribourg; Rec. off. VI p. 111, 112 cons. 1 et 3, XI p. 100, 321 cons. 3, XV p. 557), « le droit de l'Etat de » modifier un état de droit ancien par la voie de la législation ne saurait être contesté d'une manière générale, pas » plus que la nécessité où il peut se trouver, dans le but de » donner ainsi satisfaction à des besoins nouveaux, de porter » atteinte à un ordre de choses consacré par des droits privés » acquis. » En ce faisant, le législateur ne méconnaît point la garantie de l'inviolabilité de la propriété inscrite à l'art. 12 la de la constitution fribourgeoise, cette disposition ne pouvant avoir pour conséquence de restreindre sa liberté. On peut tout au plus en déduire l'obligation pour l'Etat d'indemniser les titulaires pour autant que leurs droits *privés* se trouveraient lésés par la loi. Mais cette question ne peut être résolue en l'état actuel de la cause, puisque l'existence des prétendus droits acquis de la recourante, formellement contestée par l'Etat défendeur, n'a point encore été reconnue par les voies juridiques et fait l'objet d'un procès *civil*. Elle ne peut l'être en tout cas par le Tribunal fédéral jugeant comme Cour de droit *public*.

En ce qui concerne le premier moyen de droit de la partie recourante, le Tribunal fédéral doit par conséquent se borner à réserver à cette dernière ses droits acquis, prétendus ou réels, qu'elle fait du reste déjà valoir séparément dans sa demande du 9 Août dernier.

5° L'autre grief qui a principalement trait à l'art. 3 de la loi de 1890 est dénué de fondement. Ainsi que cela ressort du texte des dispositions de la loi de fondation de 1853, des termes de son inscription au registre du commerce et des précédents arrêts de cette Cour en les causes Mayer-Weissmann et Stöcklin des 11 Février 1882 et 17 Avril 1885 (Rec. off., VIII p. 8 s., XI p. 129 s.), la Caisse hypothécaire, institution d'utilité publique (art. 42 leg. cit.), organisée par une loi cantonale spéciale, avec des privilèges et la garantie financière de l'Etat (art. 7 ibid.), est et demeure soumise au droit cantonal (C. O., 889).

Or ce droit cantonal, soit la loi de 1890 dont est recours, a édicté qu'elle payerait pour son capital-actions un impôt communal. En ce faisant, il peut, cas échéant, porter atteinte à un droit acquis, avec les conséquences civiles y relatives, mais il ne viole pas l'égalité devant la loi qui est de soumettre au même impôt tous les individus et les sociétés, autant que possible, d'une manière uniforme. Les arrêts précités de 1882 et 1885 ont toléré, il est vrai, des privilèges accordés par une loi cantonale, comme se justifiant « par des » considérations d'utilité générale, aussi bien que par les » nécessités économiques naissant de la création d'une entre- » prise destinée à asseoir le crédit hypothécaire et à favo- » riser son développement dans des conditions avantageuses » à tous les propriétaires d'immeubles dans le canton. » Mais il est évident qu'une nouvelle loi cantonale peut les abolir partiellement dans la suite, sans que cette abolition partielle d'une exception au droit cantonal en matière d'impôt puisse être assimilée à la violation du principe de l'égalité devant la loi, dans la portée que lui est attribuée par la jurisprudence fédérale (Rec. off. VIII p. 8).

Cela étant en thèse générale, il importe de faire observer

pour ce qui concerne le cas particulier: Une loi fribourgeoise du 6 Mai 1865 a décrété (art. 1) « que les sociétés formées » par actions sont sujettes à l'impôt sur le commerce et » l'industrie, sauf les exceptions prévues par la loi, que cet » impôt est établi à leur égard d'après les principes de la » loi du 20 Décembre 1862, mais qu'elles ne peuvent pas » déduire des recettes brutes l'intérêt du capital-actions, à » moins que par une disposition spéciale les actions elles- » mêmes ne soient affranchies de l'impôt et que dans ce cas » elles sont admises à porter en déduction l'intérêt à 5 % de » ce capital (art. 2). » Une autre loi du 19 Mai 1881 a modifié cet article 2 dans le sens « que l'impôt sur le commerce » et l'industrie est établi à l'égard des sociétés anonymes » d'après les principes de la loi du 22 Mai 1869, mais qu'elles » ne peuvent pas déduire des recettes brutes l'intérêt du » capital-actions; » toutefois, elle ajoute, la Caisse hypo- » thécaire est admise à porter en déduction de ses recettes » l'intérêt à 5 % de son capital-actions. » En 1890, le législateur cantonal fait un nouveau pas dans la voie de la suppression des privilèges de la Caisse hypothécaire en matière d'impôts et au lieu de lui enlever — par l'art. 3 de la loi du 23 Mai — la faculté de porter en déduction de ses recettes, pour la détermination de ce qu'elle doit à la Commune de Fribourg pour l'impôt communal, l'intérêt à 5 % de son capital-actions, il impose à ce dernier le paiement de l'impôt communal perçu par la commune de Fribourg sur les capitaux mobiliers (1 fr. 95 c. pour <sup>00</sup>/<sub>100</sub>, soit 5850 francs par an).

La nouvelle loi impose donc indubitablement à la recourante une charge nouvelle, mais au profit de la Commune de son siège seulement, et elle laisse subsister intacts ses précédents privilèges vis-à-vis de l'Etat.

La question à résoudre est ainsi de savoir si cette charge est ou n'est pas inconstitutionnelle, c'est-à-dire contraire au principe d'égalité susinvoqué, et la solution paraît devoir être négative.

La charge nouvelle est imposée, il est vrai, à la Caisse hypothécaire sous une forme spéciale et par une disposition

exceptionnelle qui n'atteint point les autres sociétés par actions. Mais outre que les établissements de ces dernières ne sont pas en tous points identiques à celui de la recourante, seule de son genre dans le canton comme établissement créé par une loi spéciale, et appelée à ne payer l'impôt en question qu'en faveur d'une seule commune, celle de sa résidence, — il appert clairement des déclarations susrelatées de l'Etat défendeur et du dossier de la cause que — nonobstant cette charge, — la Caisse hypothécaire garde encore toujours des garanties et des avantages importants qui ne sont point concédés aux autres sociétés déjà nommées. Au surplus, s'il n'a point été établi en procédure qu'en conservant ces dits avantages, la recourante se trouve frappée d'un impôt plus lourd que celui qu'elle aurait dû payer si elle avait été en parité de position avec les autres sociétés anonymes du canton de Fribourg, il ne saurait être question à son égard d'une violation du principe d'égalité.

La disposition de l'article 3 de la loi de 1890 ne crée pas un nouvel impôt, mais ne fait — en réalité — que donner une autre forme à la disposition déjà citée de la loi de 1881 qui a abrogé les lois par lesquelles la Caisse hypothécaire était exemptée de l'impôt sur les capitaux mobiliers et le revenu, pour la soumettre en principe à l'impôt sur le commerce et l'industrie. Or cette dernière loi a été tacitement acceptée par la recourante, ainsi qu'elle le déclare elle-même dans son mémoire de recours (page 19), et appliquée dès lors sans aucune observation de sa part.

Aussi longtemps donc que cette loi de 1881 n'aura pas été abrogée, la Caisse hypothécaire est évidemment mal venue à soutenir que celle de 1890 la frappe d'une nouvelle obligation contraire à la garantie inscrite dans l'art. 4 de la constitution fédérale.

6° Quant aux autres critiques formulées dans le recours et relatives notamment à l'interdiction pour la Caisse hypothécaire d'émettre des cédules au porteur, à l'obligation de dénoncer les fraudes, etc., il suffit de relever qu'elles concernent uniquement des questions d'administration financière et

de ménage intérieur appelant l'application de lois cantonales et échappant par là à la connaissance du Tribunal fédéral. A supposer même qu'elles soient fondées, ce qui est d'ailleurs douteux, attendu que les dispositions légales qu'elles visent sont la reproduction de prescriptions déjà contenues dans les lois cantonales de 1848 (art. 51, 52), de 1868 (art. 33 à 36) et admises, malgré leur rigueur fiscale, dans la pratique administrative du canton (arrêté d'exécution du 27 Janvier 1869, art. 2 à 7, 22 à 29, 63 à 65) et paraissent ainsi destinées à mieux sauvegarder l'application du principe d'égalité, ces critiques ne suffiraient en tout cas pas à démontrer l'existence d'une violation constitutionnelle au détriment de la recourante.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est écarté comme mal fondé, dans le sens des considérants qui précèdent, c'est-à-dire sous réserve des droits acquis éventuels de la recourante et aussi longtemps que la loi du 19 Mai 1881 n'aura pas été abrogée.

---

96. Urtheil vom 1. November 1890 in Sachen  
Stadtgemeinde St. Gallen.

A. Nachdem das Bundesgericht in Sachen der Stadtgemeinde St. Gallen gegen die Ständekommission des Kantons Appenzell Innerrhoden seine Entscheidung vom 21. Juni 1889 (siehe dieselbe, aus welcher der Thatbestand ersichtlich ist, Amtliche Sammlung XV, S. 20 u. ff.) ausgefällt hatte, theilte die Ständekommission des Kantons Appenzell Innerrhoden dem Gemeinderathe der Stadt St. Gallen, auf dessen erneuertes Begehren, durch Schreiben vom 26. August 1889, mit, sie müsse, in Gemäßheit des kantonalen Gesetzes vom 26. August 1888 betreffend Ableitung von Quellen oder Wasser aus öffentlichen