

kann hievon nicht die Rede sein. Die Überführung elektrischer Energie dient in hohem Maße allgemeinen Interessen des Gemeinwesens. Es soll dadurch die öffentliche Beleuchtung mittelst Elektrizität durchgeführt, und es soll ferner, was ebenfalls in gewissem Sinne als im öffentlichen Interesse gelegen betrachtet werden kann, die Abgabe elektrischen Lichts zur Beleuchtung von Privatwohnungen und -Räumlichkeiten, und elektrischer Kraft zu gewerblichen und industriellen Zwecken ermöglicht werden. Wenn auch diese Verwendungsarten nicht alle der Erfüllung eines eigentlichen Gemeindezweckes dienen, und wenn auch ein Teil der Bevölkerung nur indirekt aus der Anlage Vorteile ziehen wird, so ist doch die Gemeinde als solche, als eine allgemeine, wirtschaftliche Zwecke verfolgende Körperschaft, derart an der Sache interessiert, daß mit vollem Recht die durch die Verfassung verlangte Voraussetzung, daß die Anlage durch das gemeine Wohl gefordert werde, als vorhanden angenommen worden ist. Daß mit der Errichtung des Werkes auch Privatinteressen derjenigen verknüpft sind, die dasselbe ausführen, benimmt ihm die für die Erteilung des Expropriationsrechts entscheidende Eigenschaft nicht. Sonst könnte Privatunternehmungen, die ja fast immer private Interessen verfolgen, niemals das Expropriationsrecht erteilt werden, eine Einschränkung, die im bernischen Expropriationsrecht keinerlei Begründung findet. (Vgl. hiezu das bundesgerichtliche Urteil in Sachen Müller und Kons. gegen Amriswil vom 16. November 1898.)* Darüber, ob die Art und Weise der Ausführung eines Unternehmens zweckmäßig sei, und ob eine größere Schonung des Privateigentums durch eine andere Anlage möglich wäre, steht selbstverständlich dem Bundesgerichte keinerlei Kognition zu. In dieser Richtung muß es ohne anderes beim Entscheid der zuständigen kantonalen Behörde sein Bewenden haben.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Refurs wird als unbegründet abgewiesen.

*) Amtliche Sammlung XXIV, 1. Teil, S. 682 ff.

41. Arrêt du 26 avril 1899,
dans la cause Archinard et consorts contre Genève.

Omission, dans une loi budgétaire genevoise, de la clause référendaire prescrite pour un article. — Violation, par une augmentation de certains impôts, de l'égalité devant la loi.

A. — La loi budgétaire genevoise pour 1899, du 22 octobre 1898, dispose à son article 4 ce qui suit:

« Il sera perçu, à l'extraordinaire, dix-sept centimes par franc et fraction de franc au profit de l'Hôpital cantonal sur toutes les contributions cantonales directes, sauf sur les taxes militaire, mobilière, personnelle, la taxe sur les chiens, les vélocipèdes et le droit d'inscription. »

Cette loi n'indique pas que l'art. 4 soit soumis au référendum facultatif en conformité de la loi genevoise du 25 mai 1879.

Le 11 novembre 1898, le Conseil d'Etat de Genève a arrêté de promulguer la loi du 22 octobre pour être exécutoire dans le canton dès le lendemain, sous réserve de l'art. 10 relatif à l'émission de rescriptions.

Par lettre du 26 novembre 1898, la Société des régisseurs de Genève attira l'attention du Conseil d'Etat sur le fait que la dite loi n'indiquait pas que l'article 4 pût être soumis au référendum; elle demandait au Conseil d'Etat de faire le nécessaire pour que cette omission fût réparée. Le Conseil d'Etat décida le 3 décembre de faire répondre verbalement par son chancelier à M. A. Archinard, président de la Société des régisseurs, que l'omission signalée n'empêchait nullement les citoyens d'user du droit de référendum.

Le 7 janvier 1899, A. Archinard et treize autres propriétaires genevois ont adressé au Tribunal fédéral un recours de droit public contre la loi budgétaire du 22 octobre 1898, notamment contre l'art. 4, et contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 11 novembre 1898. Ils exposent en substance ce qui suit:

L'art. 2 de la loi constitutionnelle sur le référendum facultatif, du 25 mai 1879, statue que le référendum ne peut

s'exercer contre la loi annuelle sur les recettes et les dépenses dans son ensemble, mais seulement contre les dispositions spéciales de cette loi établissant:

a. — Un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt déjà existant;

b. — Une émission de rescriptions ou un emprunt sous une autre forme.

« Le Grand Conseil indique, dans la loi budgétaire, les articles qui doivent attendre le délai de 30 jours pour être promulgués. »

La taxe supplémentaire introduite par l'art. 4 de la loi budgétaire pour 1899 n'est compensée par aucune diminution portant sur d'autres perceptions. Il s'agit donc bien d'une augmentation du taux de cinq contributions directes. L'art. 4 en question aurait donc dû être soumis au référendum. Par le fait que le Grand Conseil ne l'a pas indiqué dans la loi comme devant attendre le délai de 30 jours avant d'être promulgué et par le fait de l'arrêté de promulgation du 11 novembre 1898, les recourants ont été privés de leur droit de demander le référendum contre le dit article.

En elle-même cette disposition de la loi du 22 octobre 1898 viole d'ailleurs l'égalité devant la loi. En effet l'art. 6 de la loi du 23 juin 1849 sur la création d'un Hôpital cantonal statue que les ressources de cet établissement sont fournies:

9° « En cas de déficit par des centimes additionnels sur les contributions directes. » La loi de 1849 ne distingue donc pas entre les contributions directes. Or la loi du 22 octobre 1898 institue des centimes additionnels sur cinq contributions directes seulement et elle en exempte six. En fait les contribuables fonciers supporteraient les 11/14 de ce supplément d'impôt. Cette différence de traitement est contraire à la loi du 23 juin 1849 et viole le principe de l'égalité devant la loi.

Les recourants concluent en conséquence à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral:

« Admettre leur recours contre:

» 1° La loi sur les dépenses et les recettes du canton de Genève pour l'année 1899 et notamment contre les art. 4 et 10 de la dite loi.

» 2° L'arrêté du Conseil d'Etat de Genève du 11 novembre 1898 promulguant la loi du 22 octobre 1898.

B. — Dans une réponse du 24 février 1899 « pour l'Etat de Genève, » l'avocat Ritzchel conclut au rejet du recours pour les motifs suivants:

On peut soutenir non sans apparence de raison que l'introduction de centimes additionnels au profit de l'Hôpital cantonal dans la loi budgétaire de 1899 ne constitue ni une augmentation d'impôts existants ni l'introduction de nouvelles taxes permettant de soumettre l'article de la loi y relatif au référendum. En effet ces centimes additionnels ne sont pas créés par la loi budgétaire, mais ils résultent de la loi du 23 juin 1849; leur prélèvement ne dépend que de l'existence et de l'importance du déficit laissé par les autres ressources de l'Hôpital cantonal. — A supposer que l'art. 4 de la loi budgétaire pour 1899 pût être soumis au référendum, l'omission, par le Grand Conseil, de la clause référendaire et le fait que le Conseil d'Etat, en promulguant la loi, n'a pas réparé cette omission, n'ont pas eu pour effet de priver les recourants du droit de faire soumettre l'article en question à la votation populaire. La disposition de la loi sur le référendum qui prescrit au Grand Conseil d'indiquer dans la loi budgétaire les articles qui doivent attendre le délai de 30 jours avant d'être promulgués, n'a aucune sanction et n'implique aucune forclusion dans le cas où elle ne serait pas observée. Nul n'étant censé ignorer la loi, les recourants devaient savoir que l'art. 4 de la loi qu'ils attaquent était susceptible d'être soumis au référendum; ils n'avaient qu'à réunir le nombre de signatures exigé par la loi et à mettre ensuite le Conseil d'Etat en demeure de soumettre l'article en question à la votation populaire. S'ils ne l'ont pas fait, eux seuls en sont responsables et ils sont mal venus à se plaindre d'avoir été privés d'un droit qu'ils ne se sont pas souciés d'exercer. En fait, ils

se sont aperçus à temps de l'omission du Grand Conseil, ainsi que le prouve leur lettre au Conseil d'Etat du 26 novembre 1898. A cette époque, le Conseil d'Etat ne pouvait plus faire compléter la loi par le Grand Conseil qui l'avait décrétée, parce que le mandat de cette autorité était échu et que l'élection du nouveau Grand Conseil était annoncée. Mais ensuite de la réponse qui leur fut faite, les recourants pouvaient et devaient, s'ils avaient eu réellement l'intention de le faire, recueillir les 3500 signatures nécessaires; ils avaient encore 11 jours pour cela. S'ils l'avaient fait et s'ils avaient demandé ensuite au Conseil d'Etat de faire procéder au vote, cette demande leur eût été accordée. Si cependant elle avait été refusée, alors, mais alors seulement, les recourants auraient été privés d'un droit ou de son exercice. S'il suffisait de l'omission de la clause référendaire dans la loi budgétaire annuelle pour priver les citoyens du droit de référendum, il s'en suivrait que toutes les lois budgétaires genevoises depuis 1879, à l'exception de celle pour 1881, auraient impliqué la violation de droits constitutionnels, car toutes ont introduit des centimes additionnels ou augmenté ceux déjà existants sans réserver le droit de référendum. C'est ainsi que la loi de 1887 augmente de 20 centimes par franc les taxes mobilière, personnelle et sur les chiens, et frappe en outre de 30 centimes additionnels la taxe sur les auberges et cabarets. Cependant aucune réserve référendaire ne fut introduite dans cette loi. Le premier grief des recourants n'est donc pas fondé. Le second, basé sur une prétendue violation de l'égalité devant la loi, ne l'est pas non plus. La garantie de l'égalité devant la loi doit s'entendre en ce sens que les citoyens appartenant à la même catégorie doivent, dans les mêmes circonstances de fait, être traités d'une façon identique. Or en matière d'impôts, il est bien évident que les citoyens sont et doivent être, par le fait de la différence de fortune et de situation, classés en catégories. Le principe de l'égalité devant la loi ne met aucun obstacle à ce que certaines catégories de propriétaires ou certaines professions soient frappées d'un impôt spécial, pourvu que ce traitement

n'apparaisse pas comme une faveur ou une mesure arbitraire. L'arbitraire existe si peu dans la limitation des centimes additionnels à certaines taxes que cette limitation a eu lieu presque régulièrement depuis que les lois budgétaires genevoises prévoient des centimes additionnels et que jamais aucun recours n'a été formé contre les lois en se basant sur ce fait.

C. — Dans leur réplique les recourants réfutent comme suit les arguments de la réponse: L'art. 6 de la loi du 23 juin 1849 a été abrogé par la loi du 5 décembre 1896 qui dispose que les ressources de l'Hôpital cantonal se composent entre autres « du produit des impôts décrétés par le Grand Conseil en sa faveur. » Il est dès lors inutile d'examiner si avant 1896 cet art. 6 était appliqué comme le prétend la réponse. Depuis 1896, il n'a pas été décrété d'impôt spécial en faveur de l'Hôpital, sauf les 17 centimes additionnels pour 1899 contre lesquels s'élève le recours. C'est là un impôt nouveau autorisé en principe par la loi de 1896, mais sous réserve des dispositions sur le référendum. Or la loi veut que le Grand Conseil indique lui-même dans la loi budgétaire les articles qui doivent attendre le délai de 30 jours avant d'être promulgués; elle ne permet pas que le référendum s'exerce contre les dispositions non réservées par le Grand Conseil. D'ailleurs, dans le cas particulier, le référendum n'aurait pas pu s'exercer puisque, dès le 11 novembre 1898, l'art. 4 de la loi était promulgué par le Conseil d'Etat pour être exécutoire dès le lendemain. Comment le Conseil d'Etat aurait-il pu soumettre aux citoyens la question de savoir s'ils acceptaient cet article, déjà proclamé obligatoire? Le seul moyen de réparer l'omission commise par le Grand Conseil était de faire voter par cette autorité elle-même une modification à la loi du 22 octobre 1898. Rien ne s'y opposait, le nouveau Grand Conseil étant élu depuis le 6 novembre. Contrairement à l'affirmation de la réponse, la seule loi budgétaire décrétée depuis 1879 qui ait vraiment établi une aggravation des taxes est celle de 1886 (pour 1887). Cette aggravation ne fut pas soumise au référendum, bien qu'il soit hors de doute qu'elle

aurait dû l'être. Mais de ce que les citoyens n'ont pas usé à cette occasion de leur droit de recours, il ne résulte nullement qu'ils ne puissent pas en user contre la loi de 1898. En ce qui concerne la violation de l'égalité devant la loi, les recourants maintiennent leur point de vue malgré l'abrogation de l'art. 6 de la loi du 23 juin 1849. Il ne leur paraît pas conforme à l'égalité devant la loi que les impôts destinés à couvrir le déficit de l'Hôpital cantonal, institution qui rend des services à tous les citoyens, frappent exclusivement une catégorie de contribuables.

D. — Dans sa duplique, l'opposant au recours reconnaît que l'art. 6 de la loi du 23 juin 1849 a été abrogé par la loi du 5 décembre 1896, mais il n'en reste pas moins vrai, selon lui, que les 17 centimes additionnels établis par l'art. 4 de la loi de 1898 ne sont pas un impôt nouveau, puisqu'ils résultent de la loi du 5 décembre 1896.

Considérant en droit:

1. — Au fond, le premier grief de sieurs Archinard et consorts consiste à dire que l'art. 4 de la loi budgétaire du 22 octobre 1898 aurait dû être soumis au référendum, mais qu'ils ont été empêchés d'exercer ce droit constitutionnel d'abord par le fait de l'omission dans la loi de la clause référendaire en ce qui concerne le dit article, et ensuite par le fait de la promulgation de la loi le 11 novembre 1898 pour être exécutoire dès le lendemain, à la seule exception de l'art. 10 à l'égard duquel le droit de référendum était réservé.

Ce grief apparaît comme fondé.

L'art. 1^{er} de la loi constitutionnelle sur le référendum, du 25 mai 1879, dit que les lois et arrêtés législatifs votés par le Grand Conseil sont soumis à la sanction du peuple lorsque le référendum est demandé par 3500 électeurs au moins, dans le cours des 30 jours qui suivent celui de la publication de ces lois ou arrêtés et sous les réserves contenues aux articles suivants. L'art. 2 prévoit que le référendum ne peut être exercé contre la loi budgétaire annuelle dans son ensemble, mais seulement contre les dispositions établissant

a. — « Un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt déjà existant. » Le dernier alinéa du même article dispose que « le Grand Conseil indique, dans la loi budgétaire, les articles qui doivent attendre le délai de 30 jours pour être promulgués. »

Il n'est pas contesté que les centimes additionnels ajoutés par l'art. 4 de la loi du 22 octobre 1898 à une série de contributions directes étaient nouveaux en ce sens qu'ils ne figuraient pas dans la précédente loi budgétaire. Mais l'opposant au recours soutient qu'ils ne constituaient pas un impôt nouveau ou une augmentation d'un impôt déjà existant, par le motif qu'une loi antérieure, du 5 décembre 1896, prévoit déjà que les ressources de l'Hôpital cantonal se composent entre autres du produit des impôts décrétés par le Grand Conseil en faveur de cet établissement.

Cette manière de voir ne saurait toutefois être admise. La loi du 5 décembre 1896 autorise simplement le Grand Conseil à faire usage de la souveraineté fiscale de l'Etat pour procurer des ressources supplémentaires à l'Hôpital cantonal, qui n'est pas un établissement de l'Etat, mais une fondation ayant son existence et son budget propres. (Voir Flammer, *Droit civil*, page 95 et suiv., J. Schollenberger, *Staats- und Verwaltungsrecht der Kantone*, II, page 65.) Elle n'indique pas même, comme l'art. 6 de la loi du 23 juin 1849 qu'elle abroge, sur quoi devront porter les impôts que le Grand Conseil est autorisé à décréter. On ne saurait donc prétendre que l'impôt, sous forme de centimes additionnels à certaines contributions directes, décrété par la loi du 22 octobre 1898 en faveur de l'Hôpital cantonal, fût déjà contenu en principe dans la loi de 1896 et n'eût pas le caractère d'un impôt nouveau, soit d'une augmentation, dans un but nouveau, d'impôts déjà existants. Dès lors cet impôt pouvait faire l'objet d'une demande de référendum et le Grand Conseil aurait dû mentionner cette circonstance dans la loi, conformément à la prescription du dernier alinéa de l'art. 2 de la loi sur le référendum.

L'opposant au recours objecte que l'omission de cette men-

tion n'a pas privé les recourants de leur droit de demander le référendum et que rien ne les empêchait de lancer une demande et de recueillir des signatures à l'appui.

Le Tribunal fédéral ne saurait partager cette manière de voir.

L'omission dans la loi du 22 octobre 1898 de la clause référendaire en ce qui concerne l'art. 4 a eu pour conséquence que cet article a pu être immédiatement promulgué et l'a été effectivement par l'arrêté du 11 novembre 1898, aux termes duquel il devenait exécutoire dès le lendemain. Or il est contraire à la nature même de l'institution du référendum que celui-ci soit demandé contre une loi déjà promulguée et exécutoire; une telle loi peut être rapportée ou abrogée par l'autorité législative (ou par voie d'initiative populaire), mais la question ne peut plus être posée au peuple de savoir s'il l'accepte, une loi exécutoire étant une loi acceptée définitivement.

A supposer que l'omission en question, suivie de la promulgation de la loi du 22 octobre 1898, n'ait pas privé absolument les recourants du droit de demander le référendum, ces circonstances étaient néanmoins de nature à entraver l'exercice de ce droit d'une manière grave. En prescrivant que le Grand Conseil doit indiquer dans la loi budgétaire les articles qui doivent attendre le délai de 30 jours avant d'être promulgués, la loi du 25 mai 1879 a eu évidemment pour but de créer une situation nette au point de vue de l'exercice du référendum et a voulu éviter que les citoyens puissent être dans le doute sur le point de savoir quels articles de la loi budgétaire y sont soumis. En elle-même l'absence d'indication signifie naturellement que le référendum ne peut pas être demandé; la promulgation de la loi, sans réserve, appelle nécessairement aussi la même conclusion. Il est hors de doute que ces circonstances doivent rendre plus difficile la réunion des signatures à l'appui d'une demande de référendum et qu'ainsi le jeu de l'institution peut être complètement faussé. Le fait que dans le cas particulier le Conseil d'Etat avait fait déclarer verbalement aux recourants que l'omission de la

clause référendaire n'empêchait pas les citoyens d'user de leur droit, n'était pas de nature à faire disparaître les difficultés résultant de cette omission, alors surtout que le Conseil d'Etat n'offrait pas même de retirer son arrêté de promulgation en ce qui concerne l'art. 4 de la loi. Dans ces conditions on ne saurait reprocher aux recourants de n'avoir pas engagé quand même une campagne référendaire, mais de s'être adressés préalablement au Tribunal fédéral pour faire lever les obstacles mis à l'exercice de leur droit constitutionnel de référendum.

Le recours étant reconnu fondé sur ce premier point, il s'ensuit que l'arrêté du Conseil d'Etat, du 11 novembre 1898, est inconstitutionnel et doit être annulé en tant qu'il promulgue l'art. 4 de la loi du 22 octobre précédent, cet article ne pouvant être promulgué qu'après que les citoyens genevois auront été mis en mesure d'exercer leur droit de référendum, soit qu'ils n'en usent pas dans le délai légal, soit que le référendum ayant été demandé, l'article en question soit ensuite accepté par le peuple.

2. — Les recourants soutiennent en second lieu que l'art. 4 de la loi du 22 octobre 1898 est contraire à l'égalité devant la loi parce qu'il institue des centimes additionnels au profit de l'Hôpital cantonal sur certaines contributions directes et non pas sur toutes.

Ce second grief n'a en réalité pas d'objet pour le moment puisque, d'après ce qui vient d'être reconnu, l'art. 4 en question doit encore être soumis au référendum avant d'acquiescer force de loi. En admettant que l'on fût en présence d'un texte de loi définitif, la manière de voir des recourants devrait du reste être repoussée comme mal fondée. Elle aurait pu trouver peut-être une apparence de fondement dans l'art. 6 de la loi du 23 juin 1849 qui disposait que l'Hôpital cantonal était alimenté « en cas de déficit par des centimes additionnels sur les contributions directes. » Mais cet article ayant été abrogé et remplacé par la loi du 5 décembre 1896, qui dit que les ressources de l'Hôpital cantonal se composent entre autres, « du produit des impôts décrétés par le Grand

Conseil en sa faveur, » aucun argument ne saurait être tiré de ce nouveau texte en faveur de la thèse des recourants. Celle-ci ne serait pas davantage justifiée par le fait que l'Hôpital cantonal rend des services à tous les contribuables. Les motifs qui peuvent déterminer l'autorité à augmenter telle contribution plutôt que telle autre sont éminemment complexes et divers et il n'appartiendrait pas au Tribunal fédéral de les apprécier.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est déclaré fondé en ce sens que l'arrêté du Conseil d'Etat de Genève, du 11 novembre 1898, est annulé en tant qu'il ordonne la promulgation de l'art. 4 de la loi budgétaire genevoise du 22 octobre 1898, cette disposition légale devant être soumise à l'exercice du droit de référendum conformément à l'art. 2 de la loi du 25 mai 1879.

42. Arrêt du 3 mai 1899, dans la cause André contre Vaud.

Droit de mutation sur la succession d'un Français, décédé en France, qui possédait des immeubles dans le canton de Vaud. Art. 32, 28 chiffre 1 et 19 de la loi féd. sur les rapports de droit civil. Art. 1^{er} du traité d'établissement franco-suisse du 23 février 1832.

A. — M. Louis-Alfred André, citoyen français, est décédé à Paris le 23 janvier 1896, laissant un testament par lequel il instituait sa femme Alice née Joly de Bammerville, légataire universelle de ses biens.

La succession André s'est ouverte à Paris, où la légataire a été envoyée en possession par ordonnance du Président du Tribunal civil de première instance du Département de la Seine du 1^{er} février 1896. La demande d'envoi en possession, transcrite dans cette ordonnance, est faite au nom de

« M^{me} Alice-Marie-Alphonsine Joly de Bammerville, propriétaire, demeurant à Paris, 49 rue de la Boétie. » Elle indique que L.-A. André, en son vivant banquier, régent de la Banque de France, chevalier de la Légion d'honneur, demeurant à Paris, rue de la Boétie 49, est décédé en son domicile le 23 janvier 1896.

La succession André comprenait entre autres des immeubles situés dans le canton de Vaud, cercle de Gingins, acquis durant le mariage par le mari André et inscrits au cadastre sous son nom.

Le 20 juillet 1896, J.-J. Bochet, régisseur à Genève, agissant « comme mandataire de M^{me} Alice... Joly, veuve de Louis-Alfred André, d'origine française, domicilié à Paris, actuellement en séjour à son château de Crassy, commune de Veseneux, Département de l'Ain (France), » a requis du Juge de Paix du cercle de Gingins l'envoi en possession des dits immeubles en faveur de sa mandante.

Par transaction intervenue entre cette dernière et le fisc vaudois, ces immeubles, ainsi que le mobilier contenu dans les bâtiments, ont été taxés en vue de la perception du droit de mutation sur les successions, à la somme de 246 790 fr. 75.

Le fisc vaudois a réclamé à veuve André le paiement de 9871 fr. 63 à titre de droit de mutation sur l'entier de la dite somme.

Dame André a demandé à être exonérée de la moitié de ce droit en se prévalant des dispositions de son contrat de mariage, passé à Paris le 6 mars 1858, à teneur desquelles les époux André ont adopté le régime dotai du Code Napoléon avec société d'acquêts. L'art. 2 de ce contrat porte que cette société sera composée des bénéfices et économies que les futurs époux pourront faire pendant le mariage, soit ensemble, soit séparément, tant en meubles qu'en immeubles, conformément aux dispositions des art. 1498, 1499 et 1581 du Code Napoléon. Dame André soutenait qu'en vertu de ces stipulations elle devait être considérée comme co-propriétaire pour moitié des immeubles acquis par son mari dans le canton de Vaud et qu'aucun droit de mutation n'était dû par elle sur sa part.