

tons d'appliquer par voie judiciaire la peine du bannissement à un de leurs ressortissants, même dans la limite restreinte du bannissement hors d'une partie de leur territoire. — Cette interdiction est une conséquence du principe du libre établissement dans tout le territoire suisse sanctionné par la même constitution.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral,

*prononce :*

1<sup>o</sup> La réclamation du Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel est déclarée fondée ;

2<sup>o</sup> L'arrêt de la chambre de police de la Cour d'appel du canton de Berne est mis à néant pour autant qu'il prononce l'expulsion de Jean Gutmann du district de la Neuveville.

## **VI. Glaubens- und Gewissensfreiheit. Steuern zu Cultuszwecken.**

**Liberté de conscience et de croyance. Impôts dont le produit est affecté aux frais du culte.**

19. *Arrêt du 18 septembre 1875 dans la cause des protestants de Promasens.*

Le 2 novembre 1863, l'assemblée paroissiale de Promasens résolut de subvenir aux frais de reconstruction de son Eglise par les moyens suivants :

1<sup>o</sup> Une souscription de dons déjà obtenus ou à obtenir encore.

2<sup>o</sup> Une contribution annuelle d'un franc par mille sur les immeubles bâtis et non bâtis, sans déduction de dettes, d'après la valeur cadastrale.

3<sup>o</sup> Enfin les charrois, corvées à bras et cailloux à fournir par les propriétaires fonciers et les bois quelconques par les communes, le tout gratuitement.

Ces décisions furent prises sous réserve de ratification du Conseil d'Etat, laquelle fut accordée.

Le 29 janvier 1864, le Conseil d'Etat de Fribourg donna son approbation au projet de bâtisse et autorisa la paroisse de Promasens à percevoir, pendant 9 ans, l'impôt de 1<sup>00/00</sup> susmentionné.

Le 6 novembre 1864, l'assemblée paroissiale décida d'adhérer à une demande des propriétaires protestants, tendant à être exonérés des charrois et corvées à bras. Ces propriétaires offraient en échange de payer le double de l'impôt, soit deux francs par mille : cet impôt ne fut perçu en plein que pendant 5 ans, il fut réduit pour la 6<sup>e</sup> et la 7<sup>e</sup> année à 1<sup>1/2</sup>, puis pour les deux dernières années à 1<sup>00/00</sup>.

A l'expiration du terme fixé, les dettes résultant de la bâtisse n'étant pas encore entièrement éteintes, l'assemblée paroissiale de Promasens décida, en date du 19 mars 1873 :

a) que les catholiques continueraient à payer pendant 12 ans l'impôt de 1<sup>00/00</sup> sur les capitaux let es immeubles, sans déduction de dettes.

b) que les protestants auraient à payer ces impôts pendant seulement 10 ans et au taux du  $\frac{1}{2}$  pour mille.

c) que les catholiques paieraient en outre, sans distinction de personnes et de fortunes, une contribution de deux francs par focage.

Le 27 septembre 1873, le Conseil d'Etat de Fribourg adhéra aux résolutions qui précèdent.

Les protestants versèrent leur quote-part de cet impôt jusqu'après la mise en vigueur de la nouvelle constitution fédérale du 29 mai 1874, époque à laquelle ils demandèrent d'être libérés de cette obligation à teneur de l'art. 49 de la dite constitution.

La paroisse de Promasens n'ayant pas obtempéré à cette requête, Louis Raccaud et consorts adressèrent, le 18 février 1875, un recours au Conseil d'Etat du canton de Fribourg, concluant à ce que, vu la disposition du dernier alinéa de l'art. 49 précité, le Conseil d'Etat veuille décider que la paroisse de Promasens n'était plus autorisée à lever son impôt sur des fonds appartenant aux protestants.

Par office du 20 février, le Conseil d'Etat communiqua aux intéressés sa décision de ne pas prendre en considération le recours de Raccaud et consorts, décision fondée :

1° sur la teneur du N° 1 de l'art. 291 et de l'art. 292 sur les communes et paroisses, du 7 mai 1864, en vertu desquels les propriétaires fonciers, sans distinction de culte, supportent les frais de construction, de réparation et d'entretien du presbytère, de l'église et du cimetière, et les impôts prélevés dans une paroisse pour subvenir aux frais prévus sous le N° 1 précité sont considérés comme charges réelles et atteignent toutes les propriétés du territoire imposable.

2° sur l'art. 49 invoqué par les recourants, qui n'abroge nullement les dispositions sus-énoncées.

3° sur le prescrit de l'art. 2 des dispositions transitoires de la nouvelle constitution, portant qu'en attendant la législation fédérale prévue à l'article 49, les lois cantonales demeurent en vigueur.

Le 23 février 1875, et à l'instance de l'agent d'affaires Dupraz, à Rue, agissant au nom de la paroisse de Promasens (bourse de construction de la nouvelle église), saisie générale a été imposée sur les biens des recourants et opposition interjetée par ces derniers.

C'est contre la décision du Conseil d'Etat de Fribourg, du 20 février, que Louis Raccaud et consorts recourent au Tribunal fédéral : ils font valoir, en résumé, à l'appui de leur pourvoi les considérations suivantes :

Les frais de réparation et de construction d'une Eglise sont occasionnés uniquement par les besoins du culte et tout impôt décrété spécialement pour les couvrir tombe sous le coup de la disposition de l'art. 49, lequel statue que « nul » n'est tenu de payer des impôts dont le produit est spécialement affecté aux frais proprement dits du culte d'une » communauté religieuse à laquelle il n'appartient pas. »

La loi fribourgeoise du 7 mai 1864, sur les communes et paroisses, loin de demeurer en vigueur dans son entier, est au contraire abolie de plein droit, dès le 29 mai 1874, dans

toutes ses dispositions qui sont contraires à la constitution fédérale.

Les recourants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral annuler la décision du Conseil d'Etat du canton de Fribourg, en date du 20 février 1875, et décider qu'à partir du 29 mai 1874 ils ne sont plus tenus de payer l'impôt décrété le 19 mars 1873 pour subvenir aux frais de construction de l'église de Promasens.

Dans sa réponse datée du 15 juin, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg présente, en substance, les arguments ci-après à l'appui de la décision dont est recours :

Les propriétaires protestants ont été invités à assister aux assemblées paroissiales du 2 novembre 1864 et du 19 mars 1873 ;

L'impôt n'est prélevé que sur les fonds, et non sur les capitaux appartenant aux propriétaires protestants.

Si, dans l'autorisation accordée par le Conseil d'Etat le 27 septembre 1873, il est parlé d'un impôt de 50 cent. pour mille sur les immeubles *et les capitaux* de tous les propriétaires protestants, en réalité cet impôt paraît ne pas avoir été perçu, car les réclamants n'en font nullement mention. Dans le cas contraire, le Conseil d'Etat n'aurait pas hésité un instant à faire droit à une réclamation de leur part, car cet impôt eût été alors personnel et aurait manqué ainsi de ce caractère territorial qui doit le distinguer pour qu'il puisse être perçu.

L'art. 8 de la loi ecclésiastique fribourgeoise, du 21 février 1854, et les art. 291 et 292 de la loi du 7 mai 1864 sur les communes et paroisses, autorisent la paroisse catholique de Promasens à imposer la propriété foncière sur son territoire, sans acception de la confession des propriétaires.

La loi établit une distinction entre les capitaux et les immeubles destinés au culte et les besoins spéciaux et courants de tel culte déterminé : les premiers sont destinés à subsister indéfiniment dans un but d'utilité publique ; il est

logique et équitable de les considérer comme charges réelles s'attachant au sol du propriétaire.

Les Eglises catholiques peuvent avoir sans doute pour destination principale l'exercice du culte, mais elles ont souvent une autre destination, puisque ces édifices peuvent servir soit à des réunions publiques, étrangères au culte, soit à d'autres buts d'utilité publique, comme en temps de guerre ou de peste. Désormais aussi les cimetières serviront également à tous les citoyens sans distinction de confession ou de croyance.

La seconde catégorie des besoins du culte est en revanche d'une nature entièrement personnelle, de telle sorte que ceux là seuls qui profitent de tel culte déterminé doivent être astreints à supporter les frais qui en résultent. C'est cette distinction qui a guidé le législateur de la constitution fédérale lorsqu'il parle *des frais proprement dits du culte*.

L'art. 2 des dispositions transitoires de cette constitution, invoqué par les recourants, dit expressément que les dispositions existantes des lois cantonales ne cesseront d'être en vigueur que par la promulgation des nouvelles lois fédérales à élaborer et destinées à les remplacer.

En bonne administration, il est impossible d'admettre que la charge imposée à la propriété vienne à disparaître par le seul fait que cette propriété a passé d'un propriétaire catholique à un protestant ou vice-versa.

La réponse conclut enfin au rejet du recours.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1<sup>o</sup> La première question qui se pose dans l'espèce est celle de savoir si le Tribunal fédéral est autorisé à appliquer dès maintenant le dernier paragraphe de l'art. 49 de la constitution fédérale, ou si, au contraire, comme le prétend le gouvernement de Fribourg, il y a lieu plutôt d'attendre, à teneur de l'art. 2 des dispositions transitoires, la promulgation des lois fédérales prévues au dit art. 49.

Or l'art. 2 des dispositions transitoires doit évidemment être compris dans ce sens, que celles d'entre les disposi-

tions de la constitution fédérale qui proclament des principes positifs et précis, doivent entrer immédiatement en vigueur, tandis que d'autres dispositions, qui, ensuite de leur teneur moins précise, ne peuvent être appliquées qu'à l'aide de la législation fédérale encore à élaborer, ne déploieront leurs effets qu'après la promulgation des lois d'exécution qu'elles prévoient. L'article 49 §. 6, lequel proclame le principe positif et précis que « nul n'est tenu de payer » des impôts dont le produit est spécialement affecté aux » frais proprement dits du culte d'une communauté religieuse » à laquelle il n'appartient pas » rentre dans la première de ces deux catégories de dispositions constitutionnelles. Le fait que l'exécution ultérieure de ce principe reste réservée à la législation fédérale implique une précaution justifiée par l'importance de l'objet auquel elle s'adresse, mais ne peut dispenser le Tribunal fédéral, jusqu'à la promulgation de la loi prévue, d'examiner, dans chaque cas particulier, s'il se trouve en présence de décisions prises contrairement au principe posé dans l'article susvisé. Admettre le contraire aurait pour conséquence de paralyser, peut-être pour longtemps encore, un droit individuel important garanti par la constitution fédérale à tout citoyen suisse.

2° Il s'agit bien, dans le cas particulier, d'une décision prise contrairement au principe exprimé à l'article 49 §. 6. Il est, en effet, incontestable qu'un impôt pour la construction d'une église est un impôt affecté aux frais proprement dits du culte, pour autant du moins qu'il est démontré que l'église en question se trouve être la propriété exclusive d'une communauté religieuse et sert exclusivement à des buts religieux. Or il est résulté, dans l'espèce, que l'église de Promasens est inscrite au cadastre, non point comme appartenant à la commune politique de ce nom, mais bien comme propriété de la paroisse composée exclusivement de catholiques, à teneur de l'art. 262 de la loi fribourgeoise du 7 mai 1864 sur les communes et paroisses, et il n'est pas démontré qu'elle ait jamais été utilisée dans un but temporel.

Il s'ensuit qu'on ne saurait faire payer à des citoyens suisses de confession réformée un impôt dont le produit est spécialement affecté à la construction d'une église catholique, servant exclusivement à des buts confessionnels, sans se mettre en opposition directe avec l'art. 49 §. 6 de la constitution fédérale.

3° L'allégation du gouvernement de Fribourg, consistant à dire que la perception d'un impôt exclusivement foncier n'est pas en contradiction avec l'art. 49 §. 6, ne saurait subsister, même au cas où (ce qui a été contredit par l'instruction) l'impôt en question aurait frappé uniquement les fonds que les recourants possèdent au territoire de Promasens, et nullement leurs capitaux.

Le texte de cette disposition fédérale ne fait aucune différence entre les impôts mobiliers et immobiliers : lors de son adoption, une proposition tendant à faire une pareille distinction et à n'interdire que les impôts « personnels » demeura en minorité (voir Protoc. du Conseil national, année 1871-1872, pages 233-234). Le Grand Conseil du canton de Fribourg, en adoptant l'art. 8 de la loi du 8 mai 1874, qui dispense les protestants du paiement de tout impôt affecté au culte catholique, a reconnu lui-même que cette distinction ne doit pas avoir lieu. L'effet du principe posé dans la constitution fédérale ne peut donc être paralysé par une loi cantonale qui donne le caractère de « charges réelles » à des impôts perçus pour la construction et l'entretien d'églises et de presbytères, et cela d'autant moins que l'existence immémoriale d'un droit privé de ce genre sur les fonds du canton de Fribourg, n'est nullement démontrée.

4° L'expression « proprement dits » appliquée par l'art. 49 aux frais du culte, ne doit pas être prise dans l'acception étroite que leur donne la loi fribourgeoise, laquelle n'y fait pas même rentrer le traitement des ecclésiastiques. Cette expression a, au contraire, surtout pour but d'indiquer que les cimetières (actuellement soumis aux autorités civiles) ne doivent pas être assimilés aux frais du culte. La législation fé-

dérale future sur la matière pourra, cas échéant, décider si et jusqu'à quel point on peut exiger des adhérents d'une autre confession des contributions pour la construction et l'entretien d'une église servant aussi à des buts temporels (ce qui n'est point le cas de celle de Promasens).

5° La circonstance que les recourants ont assisté à l'assemblée paroissiale du 19 mars 1873, où la perception de l'impôt en question fut décidée, et qu'ils en demandèrent une diminution en leur faveur, ne saurait les empêcher de réclamer aujourd'hui contre l'illégalité de l'impôt lui-même. La dite assemblée eut lieu en effet sous l'empire de l'ancienne constitution fédérale, dont aucune disposition ne permettait d'attaquer la loi fribourgeoise frappant les immeubles de pareils impôts.

Par ces motifs le Tribunal fédéral  
prononce :

1. Le recours interjeté par Louis Raccaud et consorts, domiciliés au territoire de la paroisse de Promasens, contre la décision prise par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, le 20 février 1875, est déclaré fondé.

2. La dite décision, ainsi que la saisie générale imposée, le 23 février, sur les biens des recourants sont en conséquence déclarées nulles et de nul effet et les dits recourants sont libérés, à partir de la mise en vigueur de la constitution fédérale actuelle, soit du 29 mai 1874, du paiement de l'impôt décrété le 19 mars 1873, pour subvenir aux frais de construction de l'église de Promasens.

---

20. Arrêt du 4 septembre 1875 dans la cause de Jaquet  
et commune de la Sagne.

Depuis plusieurs années figurait au budget de la Caisse mixte de la Sagne une allocation de 150 fr. pour le poste de chantre de l'église.