

A. STAATSRECHTLICHE ENTSCHEIDUNGEN.

ARRÊTS DE DROIT PUBLIC.

Erster Abschnitt. — Première section.

Bundesverfassung. — Constitution fédérale.

I. Gleichheit vor dem Gesetze.

Egalité devant la loi.

45. Arrêt du 12 mai 1876 dans la cause du Conseil communal de Fribourg.

La loi du 18 décembre 1858 sur l'organisation militaire du canton de Fribourg contient les dispositions suivantes :

« Art. 18. Il est en partie subvenu aux frais occasionnés
» à l'Etat par l'habillement, l'équipement, l'armement et
» l'instruction des milices au moyen : a) d'une cotisation levée sur toutes les communes du canton à raison de 20 fr.
» par cent âmes de population.

« Art. 19. Pour indemniser les communes et leur faciliter
» le paiement de la cotisation, soit capitation militaire imposée par l'article précédent, et afin de pourvoir à une répartition équitable de cet impôt, elles sont autorisées à
» établir quatre classes de contribuables d'après leur fortune présumée. La 1^{re} classe paiera 50 c. ; la 2^e 1 fr. ; la
» 3^e 1 fr. 50 et la 4^e 2 fr. Cette contribution sera levée

» sur tous les hommes dès l'âge de 16 ans révolus, ayant
 » un domicile de 3 mois dans la commune. »

Diverses classes de personnes, parmi lesquelles les membres du clergé des deux confessions, sont toutefois exemptées du paiement de cet impôt.

Un décret du 21 novembre 1863 modifie la loi précitée en ce qu'il fixe la cotisation prévue à l'art. 18 à 40 francs par cent âmes de population, au lieu de 20, et double le montant à payer par chacune des quatre classes de contribuables.

La Ville de Fribourg fortement atteinte par cet impôt, vu le nombre relativement considérable de ses habitants appartenant aux catégories exemptées, paya néanmoins régulièrement à l'Etat le montant de la capitation militaire.

En 1875, la Ville de Fribourg l'acquitta également, mais sous réserve des droits nouveaux, qu'elle estimait créés par la Constitution fédérale de 1874: le conseil communal estima que l'Etat de Fribourg n'ayant plus, à cette époque, à sa charge les frais militaires prévus à l'art. 18 de la loi cantonale, il ne devrait plus avoir le droit de percevoir l'impôt destiné à les couvrir, et, subsidiairement, qu'à supposer que cet impôt doive être maintenu, que les membres du clergé ne devaient plus en être exemptés: le dit conseil communal décida, en conséquence, d'en étendre la perception aux membres du clergé, attendu que ceux-ci ayant obtenu depuis la nouvelle Constitution fédérale les mêmes droits et avantages que les autres citoyens, ils doivent supporter les mêmes charges.

Plusieurs ecclésiastiques d'abord, puis l'évêque de Fribourg au nom de son clergé, ayant adressé au Conseil d'Etat un recours, soit protestation, contre cette décision de l'autorité communale, le Conseil d'Etat rappela cette dernière, le 22 juillet 1875, à la stricte observation des dispositions des art. 18 et 19 précités, la loi militaire de 1858 n'ayant pas été abrogée par l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1874.

Le conseil communal adressa alors au Conseil d'Etat un recours en due forme, tendant à ce qu'il plaise à cette autorité décider: 1° que la capitation militaire ne serait plus perçue même en 1875; 2° subsidiairement que, pour le cas où l'Etat de Fribourg aurait une autorisation de la Confédération de continuer à lever cet impôt, l'exemption en faveur du clergé soit supprimée. Ce recours fut écarté par le Conseil d'Etat, en date du 20 octobre 1875, et porté par l'autorité communale devant le Grand Conseil de Fribourg, lequel statua par décret du 17 novembre suivant, a) que la cotisation militaire levée sur les communes à teneur de l'art. 18 litt. a de la loi du 18 décembre 1858, continuera à être perçue aussi longtemps que le matériel de guerre antérieur à 1875, tel qu'il est dû par le canton d'après les règlements et prescriptions découlant de la loi fédérale du 8 mai 1850, n'aura pas été entièrement complété et b) que les membres du clergé cesseraient d'être exemptés de cette contribution.

C'est contre ce décret que la Ville de Fribourg recourt au Tribunal fédéral, le Conseil fédéral, auquel elle s'était adressée, ayant décliné sa compétence en l'espèce le 14 janvier 1876.

Le pourvoir s'appuie, en résumé, sur les considérations suivantes:

L'Etat de Fribourg, qui n'a plus à sa charge les frais que cet impôt spécial était destiné à couvrir, ne doit plus avoir le droit de le lever. Une loi cantonale sur les contributions militaires ne saurait subsister à côté des lois fédérales sans exposer les contribuables à une double imposition: l'Etat doit prélever sur le produit de l'impôt général les sommes dont il dit avoir besoin pour compléter le matériel de guerre.

La libération des ecclésiastiques de l'impôt viole le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi: la Constitution de 1874 ayant mis les membres du clergé sur le même pied que les autres citoyens au point de vue du droit de vote, ils doivent supporter les mêmes charges.

Il ne suffit pas que le décret du 17 novembre 1875 ait fait disparaître cette inégalité pour l'avenir; il ne statue rien relativement à l'année 1875 elle-même, pour laquelle les ecclésiastiques doivent être astreints à la contribution militaire, l'article 19 litt. *a* de la loi de 1858 ayant cessé d'être applicable dès le 29 mai 1874, date de la mise en vigueur de la Constitution fédérale révisée. Le recours conclut à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral décider: 1° Que l'Etat de Fribourg n'ayant plus à sa charge les frais que la capitation militaire était destinée à couvrir, n'a plus le droit de lever, même pour l'année 1875, cette contribution spéciale.

2° Au cas où elle paraîtrait justifiée, pendant combien d'années elle pourra être encore perçue.

3° Que dans tous les cas, les dispositions de l'art. 19 litt. *a* de la loi du 18 décembre 1858 et de l'art. 2 litt. *a* du décret du 21 novembre 1853, ont cessé d'être applicables dès l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale, soit depuis le 29 mai 1874.

Dans sa réponse du 21 février 1876, le Conseil d'Etat de Fribourg conclut au rejet du recours par les motifs ci-après:

La première conclusion du recours doit être écartée par la considération préjudicielle que jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi fédérale prévue à l'art. 18 de la Constitution, c'est aux cantons qu'il appartient d'édicter des prescriptions sur tout ce qui touche aux impositions.

La seconde conclusion soulève deux questions: *a*) La cotisation dont il s'agit, est-elle compatible, à l'avenir, avec le nouveau régime militaire créé par la Constitution fédérale révisée et les lois qui en découlent. — A cet égard, nul ne peut prévoir dans quelle limite les taxes actuellement existantes dans les cantons seront en opposition avec la loi fédérale attendue: or comme il est certain qu'en dehors des ressources énoncées sous les lettres *a*, *b*, *c* et *d* de l'art. 42 de la Constitution révisée et en attendant la taxe fédérale sur

les exemptions, les dépenses de la Confédération sont couvertes par les contributions des cantons, il ne peut s'agir de supprimer une branche de revenu de ceux-ci, avant que l'imposition nouvelle, destinée à augmenter les ressources fédérales, ne soit venue remplacer ou réduire dans la proportion de son rendement, les cotisations des cantons envers la Confédération. — Les cantons auront encore à l'avenir des charges militaires à supporter, et un budget de la guerre, et doivent être par conséquent autorisés à lever des impôts militaires proprement dits, s'ils estiment ce mode préférable à celui de l'augmentation de l'impôt général.

b) Y a-t-il lieu, pour l'autorité fédérale, de fixer le nombre d'années durant lequel la cotisation en question pourra être perçue? Sur ce point, l'Etat de Fribourg renouvelle la déclaration que cette capitation est destinée à disparaître aussitôt que le matériel de guerre du canton aura été complété conformément au prescrit de l'art. 142 de la loi fédérale sur l'organisation militaire: cet impôt est et sera d'ailleurs appliqué conformément à la teneur des prescriptions actuelles qui s'y rattachent, ainsi qu'à son origine historique dès la loi du 1^{er} octobre 1804.

L'Etat de Fribourg eût pu, en présence de l'obligation que lui impose l'article 1^{er}, dernier alinéa des dispositions transitoires de la Constitution fédérale, réclamer immédiatement et en une seule fois des communes les fonds nécessaires dans ce but: la commune de Fribourg ne peut se plaindre du terme prolongé qui lui a été donné pour s'acquitter de ses redevances; il lui était d'ailleurs loisible de percevoir le montant de la cotisation en le prélevant sur l'impôt général, à l'exemple du plus grand nombre des communes du canton.

Quant à la troisième conclusion, tendant à l'abolition de l'exemption des ecclésiastiques dès l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, c'est à tort qu'on invoque l'art. 4 de cette Constitution: cet article n'est que la reproduction exacte d'une disposition de la Constitution de 1848, il en résulte que si cette exemption est inconstitutionnelle,

elle l'est dès son origine, et non seulement depuis le 29 mai 1874. Or, la loi fribourgeoise de 1858, qui décrète cette exemption, ayant reçu l'approbation du Conseil fédéral le 19 février 1859, il y a chose jugée sur cette question de constitutionnalité.

L'Etat de Fribourg reconnaît qu'en équité, les membres du clergé ayant été mis sur le même pied que les autres citoyens en matière de droit politique, ils doivent supporter les mêmes charges : aussi le Grand-Conseil a-t-il lui-même pris l'initiative de l'abolition de l'exemption dont il s'agit, par le décret du 17 novembre 1875. La loi de 1858 et celle de l'instruction primaire et secondaire du 9 mai 1870 exemptent d'ailleurs de la capitation, outre les ecclésiastiques, plusieurs autres catégories de personnes, comme les gendarmes et les instituteurs des écoles publiques, par exemple. En aucun cas, on ne saurait reconnaître à la commune de Fribourg le droit de frapper de son propre chef de cet impôt, pour l'année 1875, une classe de citoyens qui en étaient exempts ; les communes ne peuvent en aucun cas être admises à se soustraire à l'application de dispositions de lois cantonales, sous le prétexte qu'elles estiment ces dispositions inconstitutionnelles.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1^o Le recours de la commune de Fribourg tend à l'adjudication de la conclusion principale, et des deux conclusions subsidiaires suivantes :

a. Conclusion principale : Les dispositions de l'art. 18, litt. a, de l'organisation militaire fribourgeoise de 1858, qui autorise l'Etat à percevoir des communes la capitation militaire, doivent être considérées comme abrogées dès l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale révisée, soit dès la mise à la charge de la Confédération de l'habillement et de l'équipement, par l'art. 20, alinéa 3 de la dite Constitution : Le décret du Grand Conseil de Fribourg, du 17 novembre 1875, doit donc être déclaré inconstitutionnel.

b. Première conclusion subsidiaire : Plaise au Tribunal

fédéral, — pour le cas où il estimerait que la perception de cet impôt se justifie encore, — de fixer le nombre d'années pendant lequel il pourra être encore perçu.

c. Deuxième conclusion subsidiaire : Plaise enfin au dit Tribunal décider que dans tous les cas, les dispositions de l'art. 19 litt. a de la loi du 18 décembre 1858 et de l'art. 2 litt. a du décret du 21 novembre 1863, ont cessé de déployer leurs effets dès l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1874.

Sur la conclusion principale :

2^o Il s'agit d'examiner, sur ce point, si les lois qui introduisent la capitation militaire dans le canton de Fribourg sont contraires à la Constitution fédérale, et ont cessé d'être en vigueur par le fait de l'adoption de celle-ci, selon le prescrit de l'art. 2 des dispositions transitoires de cette Constitution.

Cette question doit recevoir une solution négative.

En effet, la Constitution fédérale nouvelle n'a point enlevé aux Cantons d'une manière absolue la libre disposition des forces militaires de leur territoire (art. 19 dernier alinéa). L'art. 246 de la loi sur l'organisation militaire fédérale du 13 novembre 1874 astreint les cantons à remplacer la munition employée au service cantonal, ainsi que les effets d'habillement, d'armement et de matériel de guerre endommagés dans ce service : les art. 152, 156 et 165 de la même loi imposent aux cantons diverses prestations militaires onéreuses, telles que frais d'entretien d'objets d'armement, d'équipement de corps, etc. ; l'art. 142 ibidem oblige les cantons à compléter à leurs frais tout leur matériel de guerre : ils ont en outre à subvenir à toutes les dépenses que nécessite l'administration militaire cantonale.

Il résulte de tous ces faits, pour l'Etat de Fribourg, des dépenses qu'aucune disposition des lois fédérales ne mettent à la charge de la Confédération, et dont ce canton doit nécessairement se récupérer par la voie de l'impôt. Dans cette position, le droit des autorités fribourgeoises de déterminer

le montant de ces dépenses, ainsi que leur mode de répartition entre les contribuables, ne saurait faire l'objet d'un doute : La contribution, soit capitation militaire instituée par la loi de 1858 dans le canton de Fribourg, n'est en désaccord avec aucune disposition fédérale sur la matière : destinée à pourvoir à des besoins militaires spéciaux de l'Etat, elle ne porte nullement le caractère d'une taxe ensuite d'exemption de service, et sa perception n'implique donc point, comme le prétend le recours, une double imposition, pas plus qu'elle ne serait incompatible avec une loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire. Il n'est donc aucunement établi que le mode de perception de la capitation, pas plus que cet impôt lui-même, se trouve en opposition avec la Constitution, ou les lois fédérales.

Sur la première conclusion subsidiaire :

3° Il suit des considérations ci-dessus également applicables à cette partie du recours, qu'aussi longtemps que des charges militaires pèseront encore sur le canton de Fribourg, cet Etat ne saurait être limité dans le choix du mode de perception de la contribution destinée à les couvrir. Il y a d'autant moins lieu à déférer à la présente conclusion, que le Grand Conseil de ce canton a déclaré positivement, par son décret du 17 novembre 1875, ne vouloir continuer à percevoir la capitation militaire dont il s'agit, qu'aussi longtemps que le matériel de guerre antérieur à 1875, n'aura pas été entièrement complété.

Sur la deuxième conclusion subsidiaire :

4° La commune recourante estime que l'exemption des ecclésiastiques de la capitation militaire n'est autre chose qu'un privilège, lequel ne saurait subsister en présence du principe de l'égalité de tous les Suisses devant la loi, proclamé à l'article 4 de la Constitution fédérale, — et du fait que l'article 49 de cette Constitution a rendu aux membres du clergé le plein exercice de leurs droits civils et politiques.

Il y a lieu de remarquer, d'abord, que la disposition de l'article 4 précité se trouve déjà textuellement dans la Consti-

tution fédérale de 1848 et qu'on ne peut prétendre que la Constitution fédérale nouvelle ait, en la maintenant, apporté des restrictions à la souveraineté des cantons en matière d'impôt.

Or cette souveraineté comprend non-seulement le droit d'établir l'assiette et le mode de perception des impôts, mais encore la faculté de statuer, ensuite de considérations d'utilité, ou d'équité, certaines catégories d'exemptions justifiées par les circonstances exceptionnelles où se trouvent ceux qui en sont les objets, sans qu'on puisse voir dans ce fait une violation du grand principe de l'égalité des droits civils ou politiques des citoyens, consacré et garanti à l'article 4 précité : c'est ce que la commune recourante semble reconnaître elle-même en ce qui concerne les exemptions établies par la loi fribourgeoise en faveur des femmes, des mineurs, des gendarmes, des instituteurs des écoles publiques, exemptions dont elle ne conteste ni l'opportunité, ni le bien fondé. En matière d'impôt, d'ailleurs, ou une diversité infinie de circonstances individuelles doivent être pesées, l'égalité absolue pour tous est irréalisable, par le fait des inégalités existant dans la situation des contribuables eux-mêmes. A supposer que les catégories d'exemption de la capitation militaire dans le canton de Fribourg puissent être critiquées au point de vue de l'opportunité qu'il y avait à les instituer, — leur établissement ne lèserait en tout cas, et ce dans une très faible mesure, que les intérêts matériels des contribuables.

Enfin l'organisation de l'assiette même de cet impôt, levé uniformément sur toutes les communes du canton, ne présente rien de nature à léser les droits de la commune recourante, tels qu'ils sont garantis par les dispositions de l'article 4 précité.

Par ces motifs
Le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est écarté comme mal fondé.