

die gutachtlichen Weisungen der Standeskommission vom 10. Mai 1875 halten und den Niedergelassenen die in jenen Verfassungsbestimmungen garantirten Rechte einräumen, von einer Besteuerung derselben aber absehen müssen.

Demnach hat das Bundesgericht  
erkannt:

Die Beschwerde ist als unbegründet abgewiesen.

---

20. *Arrêt du 9 février 1877, dans la cause de la Ville de Genève.*

Peu de jours avant l'annexion de la République de Genève à la France, les citoyens genevois, réunis en Conseil général le 15 Avril 1798, nommèrent une Commission extraordinaire dans le but de prendre les mesures nécessitées par la situation politique.

Par arrêté du 16 Avril 1798, la dite Commission rassemble les biens des communes et déclare que ces biens communaux resteront indivisibles entre les citoyens de la République de Genève et leurs descendants.

Le traité d'annexion de Genève à la France du 26 Avril 1798 respecte ces dispositions et statue, à son art. 5, que « les biens » déclarés communaux par l'arrêté de la Commission extraordinaire du 27 Germinal an VI (16 Avril 1798) appartiennent » en toute propriété aux Genevois, qui en disposeront comme » ils le jugeront à propos. »

C'est en exécution de cette clause que la Commission extraordinaire créa, le 3 Mai suivant, la *Société économique* et la *Société de bienfaisance*, qui prirent sa place et entrèrent en possession des capitaux ci-haut mentionnés.

La partie de ces biens remise à la Société économique fut spécialement destinée à l'entretien du culte protestant et de l'instruction publique; — l'autre, au soulagement des malades et des indigents.

Genève ayant recouvré son indépendance en 1814, la Constitution du 24 Août de cette année reconnut l'existence de la

Société économique, confirma ses droits sur la fortune qui lui avait été dévolue, sous condition qu'elle continuerait à en appliquer les revenus aux besoins et à l'entretien du culte. Ces dispositions constitutionnelles furent en outre confirmées par les lois, dites *lois éventuelles*, promulguées à l'occasion des cessions de territoire consenties par le roi de Sardaigne en vue d'arrondir le territoire genevois.

L'état de choses ci-haut mentionné persista jusqu'en 1834, époque à laquelle il fut constaté, par un arrêté du Conseil représentatif en date du 26 Mars, que les revenus de la Société économique étaient devenus insuffisants à remplir la destination à laquelle on les avait affectés ; — l'Etat conclut alors avec la dite Société un forfait pour dix ans, par lequel celle-ci s'engage à lui verser chaque année la somme de 170 380 florins, soit 80 945 fr. affectée au traitement des pasteurs, professeurs et régents, — les autres rapports existant précédemment entre l'Etat et la Société économique subsistant d'ailleurs sans modification. L'Etat fut chargé de payer dorénavant directement les pasteurs ; en revanche, les allocations de l'Etat à la Société économique furent supprimées.

La Constitution genevoise du 7 Juin 1842 maintint la Société économique dans tous ses droits et attributions. Par contre la Constitution du 24 Mai 1847 l'abolit, en réglant sa succession au moyen des dispositions suivantes, contenues au titre XII, art. 143 et suivants : Les immeubles destinés au culte, à l'instruction publique et à d'autres objets d'intérêt général seront remis avec toutes leurs dépendances et accessoires aux communes dans lesquelles ils sont situés (art. 144). Chaque commune recevra pour leur entretien une part proportionnelle sur les biens productifs de la Société économique et même pour des constructions nouvelles, si elles étaient jugées nécessaires. Le Consistoire protestant touchera une part des revenus (article 145). Les biens attribués aux communes seront remis à une Caisse hypothécaire chargée de les faire valoir et d'en répartir chaque année les produits aux intéressés (art. 146). Enfin, l'article 147 statue qu'il sera prélevé sur le fonds capital de la Société économique une somme de 1 500 000 fr. pour la

création d'une banque, et que les revenus de cette somme seront alloués à l'Etat en vue des besoins du culte protestant et de l'instruction publique, l'Etat demeurant expressément « chargé de pourvoir à l'excédant de la dépense. »

Un arrêté de la Commission communale, du 22 Novembre 1848, répartit les revenus de la Caisse hypothécaire entre les communes et le Consistoire, comme suit :

1. 15 000 fr. seront remis au Consistoire pour frais d'administration, traitement des chantres, frais de petit matériel, dépense d'élection, communions et culte à Carouge.

2. La somme de 31 184 fr. doit être allouée à la Ville de Genève, pour être employée à divers usages relatifs au culte et à l'instruction publique, mais sans que, ni une indemnité de logement pour les pasteurs, ni des presbytères y soient mentionnés.

3. Diverses sommes étaient accordées à toutes les communes rurales pour l'entretien des bâtiments cédés et leur réparation. Trois d'entre elles, n'ayant pas de presbytères, recevaient une indemnité annuelle : la Ville de Genève, également sans presbytères, ne bénéficia d'aucune répartition extraordinaire de ce chef.

L'entretien du culte catholique fut toujours à Genève, à partir de sa reconnaissance officielle dans la Constitution du 24 Août 1814, à la charge de l'Etat. Ce principe, inscrit à l'article 2 de cette Constitution, se retrouve dans les deux « lois éventuelles » qui l'accompagnèrent.

Les communes catholiques, toutes pourvues d'églises et de presbytères, furent admises dans l'Etat de Genève en gardant la propriété exclusive de tout ce qu'elles possédaient : l'Etat contribua même à diverses reprises à l'entretien, à la réparation et aussi à la construction de leurs bâtiments ecclésiastiques.

En ce qui concerne la Ville de Genève, le protocole du Congrès de Vienne du 29 Mars 1815 stipule (art. III, § 6) que l'église catholique serait maintenue telle qu'elle existait, à la charge de l'Etat, et que le curé sera logé et doté convenablement. En exécution de cet article, l'Etat a toujours subvenu à tous les frais d'entretien de ce culte, y compris le logement de

ses officiants, sans que la Ville ait jamais eu à supporter aucune partie de cette charge.

La loi constitutionnelle du 26 Août 1868 fit enfin disparaître les dernières traces de l'inégalité introduite par les traités de 1815 et 1816, entre les citoyens genevois des deux confessions et de l'ancien et du nouveau territoire. Par son vote du 27 septembre 1868, le peuple genevois, en adoptant cette loi à une grande majorité, consacra la complète égalité des droits de tous.

La dite loi garantit la liberté des cultes, et les met sous la protection de l'Etat; elle centralise tous les biens de charité et fondations pies en une administration unique appelée Hospice général, et attribue à l'Etat la propriété définitive des fonds de l'ancienne Société économique placés à la Banque de Genève. L'art. 3 statue, en revanche, que « l'entretien du culte de l'Eglise nationale protestante et l'entretien du culte catholique restent à la charge de l'Etat. »

Enfin, l'art. 4 convertit en parts du capital de la Caisse hypothécaire les répartitions que les communes touchaient; cet article est conçu comme suit :

« La Caisse hypothécaire est maintenue avec les modifications suivantes :

» Le fonds capital actuel sera réparti sous forme de titres inaliénables aux communes de (suivent les noms des dix-sept communes protestantes). Cette répartition du fonds capital sera faite sur la base fixée actuellement pour la répartition des revenus annuels entre ces mêmes communes.

» Sur le revenu de ce fonds capital, il sera prélevé annuellement, en faveur du Consistoire, une somme de 40 000 fr.; le surplus, déduction faite de la somme à verser au compte de réserve, sera réparti entre les communes propriétaires, proportionnellement à leurs titres. »

« Les communes restent chargées de l'entretien des bâtiments du culte et de l'instruction publique dont elles sont propriétaires. »

Par décisions en date des 10 et 16 Décembre 1868, la loi qui précède reçut la sanction des deux Conseils de la Confédération suisse.

Sous date du 19 Avril 1876, le Grand Conseil de Genève a adopté une loi fixant le nombre des pasteurs, curés et vicaires du canton de Genève et leur traitement.

L'art. 7 de cette loi, promulguée le 29 Avril 1876, porte ce qui suit :

« Outre leur traitement, les pasteurs, les curés et les vicaires »  
 » reçoivent de la commune dans laquelle ils résident un loge-  
 » ment convenable, ou, au besoin, une indemnité équivalente,  
 » qui, dans la paroisse de Genève, est de 800 fr., dans celles  
 » de Plainpalais et des Eaux-Vives de 600 fr., et de 400 fr.  
 » dans celle de Carouge. »

C'est contre cet article que la Ville de Genève a recouru, le 30 Mai 1876, au Tribunal fédéral, à teneur de l'art. 59 litt. *a* de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale; elle conclut à ce qu'il lui plaise, « vu les art. 128, 132, 147 de la Constitu-  
 » tion cantonale genevoise du 27 Mai 1847, — vu l'art. 3 de  
 » la loi constitutionnelle du 26 Août 1868, — vu l'art. 59 litt. *a*  
 » de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale du  
 » 27 Juin 1874, — vu la délibération du Conseil municipal  
 » de la Ville de Genève, en date du 16 Mai 1876, — déclarer  
 » nul, en ce qui concerne la commune de Genève, comme  
 » contraire aux dispositions constitutionnelles régissant le  
 » canton de Genève, l'art. 7 de la loi cantonale du 19 Avril  
 » 1876, susvisée. »

A l'appui de son recours, la Ville de Genève fait valoir, en résumé, ce qui suit :

Il résulte des textes des diverses Constitutions qui ont régi l'Etat de Genève depuis plus d'un demi-siècle, que les frais d'entretien des cultes des deux confessions ont toujours été supportés par l'Etat, sans condition en ce qui touche le culte catholique, et à condition qu'on lui accorde les revenus d'un fonds de 1 500 000 fr. en ce qui concerne le culte protestant. Ce principe a reçu une consécration indiscutable dans l'art. 3 de la loi de 1868; une seule exception lui a été apportée, celle consignée à l'art. 4, dernier alinéa, de cette loi, qui laisse aux communes la charge d'entretenir les bâtiments du culte et de l'instruction publique dont elles sont propriétaires.

En présence d'une disposition constitutionnelle aussi précise, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ne peuvent s'exonérer d'une partie de l'entretien des cultes, que la Constitution a mis sans réserve à la charge de l'Etat.

Le paiement de l'indemnité de logement que la loi du 29 Avril 1876 veut imposer à la ville de Genève est une dépense rentrant évidemment dans les frais d'entretien du culte, puisque cette indemnité n'est autre chose que l'augmentation d'une allocation que l'Etat a reconnu lui-même jusqu'à ce jour être à sa charge exclusive et rentrer dans le traitement des ecclésiastiques.

Aussi longtemps qu'un vote solennel du Conseil général des citoyens n'est pas intervenu pour confirmer, en modification des principes constitutionnels actuellement en vigueur, l'art. 7 que le recours vise, cet article sera en contradiction incontestable avec ces principes, dont il implique même une flagrante violation. La commune de Genève a le droit et le devoir de s'élever contre une telle disposition.

Lorsque la Ville de Genève a donné son adhésion à ce que l'Etat prélevât à son profit une portion considérable du capital de la Société économique, elle savait que si elle renonçait à une partie de ce qui eût dû lui revenir pour qu'elle fût traitée comme les autres communes, l'Etat prenait de son côté et par voie constitutionnelle l'engagement de payer les deux cultes, alors même que les ressources qui lui étaient cédées deviendraient insuffisantes : c'était là un échange volontaire d'obligations réciproques, un véritable contrat synallagmatique, dont l'une des parties ne saurait, sans le consentement de l'autre, dénoncer ou modifier les clauses. L'Etat ne peut donc imposer à une commune une dépense d'entretien du culte sans le consentement de cette commune, et l'art. 7 ne saurait dès lors déployer d'effet.

Dans sa réponse, datée du 31 Août 1876, l'Etat de Genève conclut au rejet du recours. Il invoque en substance, à l'appui de cette conclusion, les considérations suivantes :

Si la Constitution de 1814 ne met aucuns frais du culte à la charge des communes, il faut en chercher l'unique cause dans

le fait que la commune n'existait pas alors en droit constitutionnel genevois : la Constitution ne pouvait pas distinguer les obligations de l'Etat de celles des communes, qu'elle ne mentionnait pas même au nombre des corps politiques ou des pouvoirs nationaux. Rien dans le texte ou dans l'esprit de cette Constitution n'empêchait que les communes, qui devaient être créées plus tard, ne puissent être appelées alors à remplir une partie des obligations de l'Etat. En mettant l'entretien du culte catholique à la charge de l'Etat, la Constitution de 1814 n'a entendu parler que des obligations générales de l'Etat et n'a point exonéré les communes des frais de construction et d'entretien de ce culte, ni en particulier de l'obligation de loger ses ministres; d'un autre côté, en mettant l'entretien du culte protestant à la charge de la Société économique, la Constitution n'a pas exonéré non plus l'Etat, ni les communes protestantes, de l'obligation de pourvoir à cet entretien en cas d'insuffisance des revenus de cette Société.

La Constitution de 1842 ne modifie pas sensiblement cet état de choses : si elle n'impose pas de prestations aux communes en ce qui concerne l'entretien des deux cultes, c'est que le législateur ne les considère pas comme des corps distincts de l'Etat, et qu'en particulier la commune de Genève n'a eu qu'une existence nominale dès 1814 à 1842. Toutefois, sous le régime de la Constitution de 1842, les communes protestantes devaient faire face à l'entretien du culte protestant, et auraient pu en particulier être appelées à des prestations équivalentes à celles des communes catholiques pour le logement des ecclésiastiques : si ce cas ne s'est jamais présenté, c'est qu'il eût été injuste de grever le budget de ces communes, lorsque tous leurs biens communaux étaient entre les mains de la commune générale protestante, soit de la Société économique, laquelle pourvoyait aux dépenses de l'instruction supérieure cantonale; — le Consistoire pouvait d'ailleurs, au moyen des revenus dont il disposait, fournir des subsides aux ecclésiastiques trop peu rétribués.

Les dispositions de la Constitution de 1847, qui ne changent rien en ce qui concerne le culte catholique, substituent

les communes protestantes à la Société économique ainsi qu'à ses obligations. L'indemnité de logement pour les pasteurs de la ville n'y fut pas discutée, puisqu'elle était comprise dans leur traitement; mais la commune de Genève reçut, sans désignation d'emploi, une rente annuelle de 31 184 fr. pour les dépenses générales de l'instruction publique et du culte protestant; elle avait été d'ailleurs favorisée dans le partage des biens de la Société économique, partage qui fut non un acte bilatéral, mais un acte souverain de l'Etat. Rien, dans tout ce qui précède, n'implique l'existence, au profit de la commune de Genève, d'une exonération constitutionnelle ou conventionnelle de tous frais pour le culte protestant, en particulier en ce qui concerne le logement des pasteurs.

Si la Ville est fondée à recourir contre l'art. 7 de la loi du 19 Avril 1876, il faut déclarer que les communes catholiques feront de leurs bâtiments de culte ce que bon leur semblera, leur reconnaître en un mot une indépendance communale absolue en cette matière. D'autre part, les communes de Plainpalais, des Eaux-Vives et de Carouge, également imposées par la loi nouvelle, n'ont pas protesté. La Ville de Genève n'a pas une situation différente de celle des autres communes, et ne peut revendiquer seule un droit exceptionnel contraire à l'esprit de la loi de 1868.

Dans leurs réplique du 27 Septembre et duplique du 3 Novembre 1876, les parties s'attachent à combattre leurs arguments réciproques, et reprennent, en les accompagnant de nouveaux développements, leurs conclusions respectives.

*Statuant sur ces faits et considérant en droit :*

- 1° La seule question que soulève l'espèce actuelle est celle de savoir si l'art. 7 de la loi du 19 Avril 1876, visé par le recours, viole l'art. 3 de la loi constitutionnelle genevoise du 26 Août 1868, statuant que l'entretien du culte de l'Eglise nationale protestante et l'entretien du culte catholique restent à la charge de l'Etat. La solution de cette question rentre incontestablement dans la compétence du Tribunal fédéral; aux termes de l'art. 59 litt. a de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, ce Tribunal a à connaître, en effet, des recours pré-



sentés par des corporations, concernant la violation des droits qui leur sont garantis par la Constitution de leurs cantons.

2° Il y a lieu de constater dès l'entrée que l'indemnité de logement imposée à la Ville de Genève par l'art. 7 susvisé fait partie des frais d'entretien du culte. La partie défenderesse ne conteste point que cette indemnité ne doive être considérée comme une partie intégrante du traitement des ecclésiastiques, et, par conséquent comme une charge rentrant éminemment dans les frais du culte.

3° L'art. 3 de la loi constitutionnelle de 1868, en édictant d'une manière générale que l'entretien des cultes *reste* à la charge de l'Etat sans autre exception que celle statuée à l'article 4, dernier alinéa de cette loi, doit être évidemment entendu dans ce sens qu'il n'est apporté, par le dit texte de loi, aucune modification à l'état de choses antérieur, en ce qui touche l'obligation de l'Etat de subvenir aux dépenses des cultes : les termes clairs et précis de cette disposition ne sont susceptibles que d'une seule interprétation, à savoir que le *status quo ante* est maintenu dans toute son étendue et dans tous ses détails. L'exception contenue au dernier alinéa de l'art. 4 précité, qui laisse aux communes l'entretien des bâtiments du culte et de l'instruction publique dont elles sont propriétaires, constitue la seule dérogation à la règle générale formulée à l'art. 3, en même temps que la confirmation de ce principe.

On ne saurait s'arrêter à l'objection opposée par l'Etat de Genève, consistant à dire que si la loi de 1868 eût voulu exonérer les anciennes communes de toute autre obligation que de celle de l'entretien des bâtiments du culte, elle l'eût dit en statuant expressément, par exemple, qu'il ne peut être imposé par la loi aucune autre prestation pour le culte aux communes. En effet, il ne peut être admis d'autres exceptions à un principe proclamé et garanti par une loi constitutionnelle, que celles spécialement prévues et formulées dans cette loi elle-même ; le système opposé, en permettant à l'Etat de déroger à des dispositions constitutionnelles par la voie de la législation ordinaire, aurait pour conséquence inévitable de faire dépendre de l'arbitraire du législateur l'efficacité et l'exis-

tence même des garanties inscrites dans le pacte fondamental de l'Etat.

4° Pour déterminer l'étendue des obligations imposées à l'Etat de Genève par l'art. 3 en question, il y a donc lieu de rechercher dans quelle mesure cet Etat avait pris sur lui les frais d'entretien des cultes, au moment de la promulgation de la loi du 26 Août 1868, spécialement en ce qui concerne le logement des ecclésiastiques. Or il résulte des faits à la base du présent litige, et dont les principaux sont reproduits ci-dessus, — d'une part, que le culte catholique a toujours été, dès 1814, sans réserve à la charge de l'Etat, conformément aux dispositions constitutionnelles et aux conventions diplomatiques de cette époque, et, d'autre part, qu'à partir de la suppression de la Société économique par la Constitution de 1847, l'entretien du culte protestant est également incombé à l'Etat, lequel, à la condition de pouvoir disposer des revenus d'un fonds de 1500000 fr. provenant de cette Société, est chargé même de pourvoir, au besoin et en cas d'insuffisance, à l'*excédant de la dépense* que cet entretien pourra nécessiter.

Il ressort également avec certitude des pièces que, hormis certains menus frais exactement définis et spécifiés, — auxquels soit des communes, soit le Consistoire doivent faire face au moyen de la portion des biens de la Société économique qui leur fut attribuée, — c'est à l'Etat seul qu'il appartient de subvenir à toutes les dépenses des cultes, et par conséquent au logement des ecclésiastiques de la Ville de Genève, laquelle ne possède pas de presbytères, et n'a jamais reçu aucune somme dans le but, soit de loger, soit d'indemniser ses pasteurs et curés. Une semblable indemnité n'a jamais été servie par la Ville à ses ecclésiastiques, dont le traitement, y compris le supplément pour logement, a, dès 1834, toujours été *intégralement* payé par l'Etat seul, aux termes et en exécution des obligations qu'il avait assumées.

5° La répartition des charges contenues et déterminées aux art. 3 et 4, dernier alinéa de la loi de 1868, apparaît donc, non point comme le résultat d'un contrat synallagmatique, dont les

clauses doivent lier indéfiniment les parties, ni comme donnant naissance à des droits acquis, stipulés en faveur de ces dernières, — mais bien comme un acte souverain émané du suffrage populaire, acte fixant un des principes à la base de la Constitution et du droit public de la République et Canton de Genève; il en résulte avec nécessité qu'aucune modification ne saurait être apportée à un acte de cette nature, sans l'intervention d'une nouvelle et solennelle manifestation de la volonté souveraine du peuple qui l'a promulgué.

La Constitution genevoise ne prévoit d'ailleurs aucun autre mode de révision, et statue expressément, à son art. 152, que tout projet de changement à apporter à un principe constitutionnel doit être d'abord délibéré et voté suivant les formes prescrites pour les lois ordinaires, « puis porté, dans le délai » d'un mois, à la sanction du Conseil général » auquel cas « la majorité absolue des votants décidera de l'acceptation ou » du rejet. »

Le Grand Conseil ne peut donc opérer, par la voie de la législation ordinaire, une révision partielle de la Constitution ou d'une loi constitutionnelle, sans porter atteinte à l'essence même de ces actes, en menaçant l'existence des garanties qu'ils sont destinés à assurer. Or l'art. 7 de la loi de 1876, dont est recours, en octroyant à la Ville de Genève une partie notable des prestations qu'un texte constitutionnel positif impose à l'Etat, implique précisément une atteinte de ce genre, et ne saurait dès lors subsister.

6° C'est en vain que l'Etat allègue, à l'appui de sa thèse, la réparation ou reconstruction fréquente, aux frais des communes, de bâtiments destinés au culte, — et qu'il voudrait étayer sur ce fait son droit de leur faire supporter des dépenses du culte autres que celles qui leur incombent, soit aux termes de la Constitution, soit ensuite d'attributions de capitaux à elles répartis avec destination spéciale. Il ne résulte, en effet, d'aucun des nombreux exemples cités par l'Etat dans ce but, que la participation des communes à ces dépenses leur ait été imposée par lui; les lois et décrets produits au dossier tendent tous à autoriser les communes qu'ils visent, à contracter des

emprunts ou à percevoir des contributions extraordinaires, mais sans les y contraindre aucunement. La loi de 1868 a d'ailleurs déterminé d'une manière précise, comme on l'a vu plus haut, la part de dépense incombant aux communes en ce qui concerne les bâtiments, destinés au culte, dont elles sont propriétaires en vertu de l'art. 144 de la Constitution.

7° Enfin il est inexact de prétendre que l'opposition faite par la Ville de Genève à l'art. 7 précité équivaille à la revendication par elle d'un véritable privilège.

La non-participation de la Ville aux frais de logement de ses ecclésiastiques s'explique suffisamment par la considération que, dépourvue de presbytères, elle n'a jamais obtenu (moins favorisée en cela que d'autres communes dans une situation identique) de capitaux destinés à remédier à ce défaut. La recourante, en demandant uniquement le maintien du *statu quo* à cet égard, se met avec raison au bénéfice d'un état de fait qui, persistant à travers tout un développement historique, paraît fondé en droit aussi bien qu'en équité. Vouloir imposer à la Ville de Genève, sans corrélatif ou équivalent quelconque, une portion des charges auxquelles l'Etat doit faire face, reviendrait bien plutôt à la gratifier d'un privilège odieux, en la plaçant dans une situation plus défavorable qu'aucune des autres communes du canton.

Par ces motifs

Le Tribunal fédéral  
prononce :

1. Le recours formé par la Ville de Genève est fondé.
2. En conséquence, l'art. 7 de la loi cantonale genevoise du 19 Avril 1876, fixant le nombre et le traitement des curés et vicaires, est déclaré nul et de nul effet en ce qui concerne la commune de Genève, — comme contraire aux dispositions constitutionnelles en vigueur dans ce canton.

