BGE 19 I 959

Bundesgericht (BGE), 1893-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_19_I_959

FR: ATF 19 I 959

IT: DTF 19 I 959

Volltext

B. Civilrechtspflege. srfiigern geaogene ®~(uf3 nid)t nottuenbig; e~ Hegt tlielmel)r bie ~nna9me nage, ilCicoHni l)a6e feine tual)re !Be3ug~queUe tler~ f~tuie13en, um feinem ~reunbe \ßraf~ aUfiiUige &u~einanber~ fc\?ungen mit biefer ~irma au erf:paren. iIDenn bann bie 5tliiger barauf l)intueifen, baa ber QMlagte ft~ auerft an bie einatg rt~tige ~breffe, an mote & !Boet, ge~ roenbet l)a6e unb jomit l)a6e tuiffen mllfiell, baa bie \ßartitur ~ur \)on biefer ~irma 3u 6e3ie'9cn fei, fo fann aud) biefer Sd)[UB~ folgerung nid)t 6eig(itimmt werben. \)Jeag aud) anfiingHd) bel' meffagte gegtau6t '9a6en, bie ,oper nur \)on biefer WCufif'9anb~ {ung 6e3ie'9en 3u bürfen,)o fonnte 1'9m bie :tatfad)e, baa bie ~irefti~n be~ ®tabtt'geater~ \.lon ®trafj6urg i~m biefeI6e ü6erHea, l.ne WCemung 6eiliringen, bie Oper fei in ber :tat \)etöffenm~t, tuie benn ('md) feftgefteUt tft, baa aud) eine anbere l).1(ufit'9altb~ (ung, ~riebri~ ßipf in \ßot~bam, biefeHie au~(ie9 unb bem me~ nagten femft, (fube 1891, aur merfügung fteUte. ~in ftrenger s')JCa13fta6 barf 6ei ber ~ntf~eibung barü6er, 06 ber !BeUagte in gr06 fa'9rIiiaiger iIDeife e~ unterIaffen '9a6e, jid) f{ar 3u mad)en, 06 bie Oper l.leröffentlid)t jet unb bemgemüj3 bon il)m aufgefül)rt il)crben bürfe, um fo tueniger angeiegt tuerben, a(~ ber t(ügerii~e mertreter, Stnof:p,~lfd)er, in ber I5tmfunterfu~ung feItift feine gcnauen, unb aum :tei(fogar gaua \,)erfel)rte ~nga6en mQd)te, inbem er einerfeit~ n1c9t oejtimmt fQgen fonute, 06 bie %irma ßipf aum ll(u~Ieil)en ber Il('iba 6e~ re~tigt fei, unb anberfeit~ 6el)au:ptete, bte ii~ten \ßQrtituren feicn gebruett, unb gefd)rieflene müffen ar~ unedau6te mer\.lielfäHigungen 6e3ei~net tuerben. ~.6 fann alfo tueber ber il1ad)tuetß beß mOl'< fa~e.G uo~ berfenige ber gr06en ~Ql)rliiai9feit ar~ er6md)t 6e, trad)tet il)erben. :nemUil~ f)at ba~ !Bunbe~geri~t erfannt: SDie iIDeiter3iel)ung ber 5tlägerin)l)irb ar~ un6egrünbet er< mirt unb bemnad) ba.6 angef0c9tene UrteU ber \ßoH3eifammer be~ ~p:peUation.G' unb 5tnffQtion~f)ofe~ be§ 5tanton§ mern in QUeu :teilen 6ejtiittgt. VII. Civilstreitigkeiten zwischen Kantonen und Privaten, etc. N° 149, 959 VII. Civilstreitigkeiten zwischen Kantonen einerseits und Privaten oder Korporationen anderseits. Differends de droit civil entre des cantons d'une part et des particuliers ou des corporations d'autre part. 149. Am~t du 19 Octobre 1893 dans la cause Caisse hypothecaire du Canton de Fribourg contre Fribottrg. A. Le 3 Decembre 1853 1e Grand Conseil du canton de Fribourg a adopte une loi etablissant une Caisse hypothecaire, et portant 1es dispositions essentielles suivantes : D'apres l'art. 1er, il sera forme, sous le nom de Caisse hypothecaire du canton de Fribourg, un etablissement destine a recevoir des capitaux et ales replacer sur des hypotheques situees dans le canton. TI aura essentiellement pour but, d'une part, de proeurer aux ressortissants habitants du canton un moyen de parvenir graduellement a l'extinction des dettes hypothecaires dont leurs immeubles sont greves, et, d'autre part, d'offrir un placement sur et commode aux: capitaux grands et petits. « L'institution, » ajoute l'art. 2, « sera etablie par une societe d'actionnaires sous les auspices et avec la cooperation de I'Etat. Le siege de l'etablissement sera a Fribourg. L'Etat fournira le local necessaire a l'etablissement. » La loi du 3 Decembre 1853

renferme en outre des dispo- sitions detaillees au sujet de l'organisation de l'etablissement, de ses operations et de son administration. Elle regle ces divers points d'une mamere analogue a ce que font les statuts d'une Societe anonyme, et laisse a l'assembIee des actionnaires seulement le soin d'approuver les reglements d'execution qui 960 B. Civilrechtspflege. lui seront soumis, et qui, du reste, devront encore etre sanc- tionnees par le Conseil cl'Etat (art. 47, § e). L'art. 3 fixe Ia participation de l'Etat a 1/5 du fonds eapital, soit a 200000 francs. Ce eapital fut porte, par decret du 5 Decembre 1863, de 1 a 3 millions, I'Etat ne pouvant d'all- leurs, aux termes de l'art. 4 de la loi de fondation, obtenir en aucun cas plus de 1/5 des aetions. D'apres rart. 4, l'Etat gal'antit aux actionnaires un minimum d'interet de 4 0/0' sauf a se recuperer, sur les benefices qu' aura realises plus tard l'etablissement, des versements qu'll aura ete dans le cas de faire pour bonifier ce minimum d'interet aux actionnaires (art. 4). L'art. 18 restreint aux 3 especes ci-apres les operations de la Caisse hypotheeaire : 10 Le pret de eapitaux sur hypotheque de biens immeubles situes dans 1e canton, avec ou sans amortissement annuel obligatoire. 2° L'emission d'obligations portant interet, en echange des capitaux qui seront confies a la Caisse hypothecaire. Ces obli- gations porteront 1e nom de cedtües hypothecaires. Enfin 30 La Caisse hypotheeaire est autorisee a accorder la voie de l'amortissement me me ades debiteurs de creances qui ne lui appartiendront pas, en servant d'intermediaire entre le tiers creancier du titre et le debiteur, afin de permettre la liberation graduelle de ce dernier. Ces diverses operations sont d'ailleurs reglemente es en detail aux art. 19 a 37 de la loi. L'organisation de Ia Caisse hypothecaire est celle d'une Societe anonyme; ses organes sont l'assembIee des action- naires, le Conseil de surveillance, les censeurs et Ia Direction, (art. 43 a 77). Quant au droit de vote des actionnaires, l'art. 45 dispose que le nombre total des sufIrages que la meme personne sera autorisee a emettre ne pourra depasser 12, cette disposition etant egalement applicable a fEtat. L'art. 80 autorise les communes, corporations et en general toutes les personnes morales soumises a la surveillance da VII. Civilstreitigkeiten zwischen Kantonen und Privateu, etc. N° 14\J. 961 l'Etat a plaeer leurs capitaux soit sur des actions de Ia Caisse hypothecaire, soit sur des cedules hypotheeaires emises par elle. L'art. 42 dispose d'ailleurs que Ia Caisse hypothecaire est un etablissement d'utilite publique, place a ce titre sous 1a haute surveillanee de I'Etat, sans prejudice des droits garantis aux actionnaires par Ia presente 10i et du maintien du but enonce a l'art. 1 er. Cette surveillance est exercee par le Con- seil d'Etat, selon les regles posees entre autres aux art. 47, 52, 60, 61, et par le Grand Conseil, auquella Caisse hypothe- caire soumettra chaque annee, par l'intermediaire du Conseil d'Etat, soit 1e compte financier, soit 1e compte rendu adminis- tratif, ainsi qu'un extrait du verbal renfet'mant Ies decisions de I'assemblee generale (art. 48). La duree de l'etablissement est indefinie (art. 15), et il ne poul'l'a se dissoudre que par Ia decision des '1'/3 des action- nait'es presents, qui devront representer les '1./3 du nombre des actions. B. La Ioi du 3 Decembre 1853 renferme, de plus, diverses dispositions reglant Ia situation de la Caisse hypothecaire envers Ie fisc j dispositions dont la portee fait l'objet du pre- sent litige. A l'epoque de Ia creation da Ia Caisse hypothecaire, Ia loi fondamentale en vigueur dans le canton de Fribourg en ma- tiere fiscale etait celle du 20 Septembre 1848 concernant l'impöt Sur les fortunes, le revenu et 1e mouvement des im- meubles. D'apres cette loi, l'impOt sur Ia fortune comprenait, d'une part, ceIui sur les immeubIes, batis et non batis, d'antre part, l'impöt sur les capitaux; l'impöt sur les revenus etait du par tout revenu net, provenant d'une profession scientifique ou industrielle, d'une fabrique, d'un commerce, d'nn emploi public et prive, d'un metier, ainsi que de capitaux p1aces hors du canton et non assujettis a l'impöt sur les capitaux. Cette 10i ne renfermait pas, en revanche, de dispositions relatives a

l'imposition des societes anonymes, le Code de commune fri- bourgeois n'ayant ete adopte qn'en 1849. Pour ce motif et sans doute aussi ponr faciliter Ia creation 962 B. Civilrechtspflege. deTetablissement qu'il entendaitfonder, le Iegislateur fribour- geois crut devoir soumettre la Caisse hypothecaire ä. un regime fiscal special. Dans ce but il introduisit dans la loi de fonda- tion du 3 Decembre 1853 les trois dispositions suivantes: 10 «Art. 17. Quel que soit l'interet que rapportent les actions, elles ne pourront etre frappees ni par l'impot sur les fortunes, ni par une autre imposition quelconque. Elles ne seront pas assujetties au droit de timbre. » Ainsi les actionnaires de la Caisse hypothecaire etaient exoneres de tout impot sur les actions possedees par eux, et le capital actions ne pouvait etre frappe non plus d'un impöt quelconque entre les mains de la Caisse hypothecaire elle-meme. 20 Art. 30. Les obligations hypothecaires que possedera l'etablissement ne seront assujetties a l'impot sur les fol'tunes qu'a raison de leul' capital nominal, et elles seront dispensees de l'inscription au l'egistre des capitaux. « Le Conseil d'Etat est autorise a fixer un mode particulier pour le paiement de l'impot annuel sur ces creances, ainsi que pour leur deduction aux ehapitres des debiteurs. » Ainsi, en derogation a la loi de 1848, la Caisse hypothe- caire, bien qu'assimiIee a un capitaliste pour les obligations hypothecaires qu'elle possMe sur ses debiteurs, - ne doit, d'une part, l'impöt qu'a raison de leul' eapital nominal, et, d'autre part, elle est dispensee de l'inscription aux registres des eapitaux, teIle qu'elle est exigee par les art. 46 et sui- vants de la loi de 1848. En dispensant la Caisse hypotMcaire de cette inscription aux registres tenus par le Conseil com- munal, la loi de 1853 exonerait, en fait, ces creances de tout impöt communal, attendu que la pereeption de ce dernier ne pouvait avoir lieu que Sur la base fournie par les registres d'inscription des creanees. 3° « Art. 32. Les eedules hypothecaires qu'emettra la Caisse en eehange des capitaux qui lui seront confies, ne seront pas assujetties au droit de timbre et seront exemptes de payer l'impot sur les fortunes, comme. de toute autre imposition quelconque. » VII. Civilstreitigkeiten zWIschen Kantonen und Privaten, ete. N° 149. 963 TI ressort du regime fiscal introduit par les dispositions qui precMent, et qui a regi la Caisse hypothecaire, sans modifi- cation jusqu'en 1881 : a) Qu'en faisant payer a la Caisse hypothecaire l'impöt sur les obligations dues a cet etablissement, on arrivait a sou- mettre a l'impöt fribourgeois tous les capitaux places dans la Caisse, meme par des etrangers, sous forme d'actions ou sous forme de cedules, puisque les obligations hypothecaires dup,s a eet etablissement ensuite de ses prets ne sont en somme que la contre-partie du capital represente par les actions et cedules. b) Qu'en revanche ce capital ne paie qu'une fois, e'est-a-dire ,entre les mains de la Caisse. c) Que la Caisse hypotMcaire est de plus exemptee de l'impöt sur le revenu, soit sur les benefices qu'elle realise. d) Qu'elle est aus si exoneree de fait de tout imp6t com- munal, les creanees a elle dues etant dispensees de l'inscrip- tion. e) Qu'elle est egalement affranchie du timbre, soit pour ses aetions, soit pOlir ses cedules hypothecaires. C. Le regime fiscal resultant de la loi de 1848 fut modifie depuis par diverses lois, qui en remplacerent les panies les plus importantes. La loi du 20 Decembre 1862 reorganisa l'impöt sur les revenus, en le faisant porter plus que par le passe sur le eommerce et l'industrie. La loi du 6 Mai 1865 disposa que les 80cietes anonymes sont soumises a l'impÖt sur le commeree et l'industrie, sauf eertaines exceptions; que eet impöt est perlju conformement aux principes enonces dans la loi de 1862, mais que les 80- eietes ne sont pas admises a deduire des reeettes brutes l'interet du capital-actions, a moins que par une disposition speciale les actions elles-memes ne soient affranchies de l'impot; que, dans ce cas, elles SOl1t admises a porter en deduetion l'interet a 5 % de ce capital (art. 2); que les Qbligations emises par les Societes par actions sont sujettes a l'impot sur le eapital, mais que eet impöt est paye par la 964 B.

Civilrechtspflege. Societe debitrice, sauf a en retenir le montant sur le service des interets, pourvu qu'elle se soit reserve ce droit dans l'acte d'emprunt. Une loi du 25 Novembre 1868 revisa, en outre, les dispo- sitions de la loi de 1848 concernant l'impöt sur les capitaux mobiliers. Enfin une loi du 22 Mai 1869, concernant les regles a suivre pour etablir le droit proportionnel, vint modifiel' de nouveau ce qui a trait a l'impöt sur le commerce et l'industrie. Ces divers actes Iegislatifs ne porterent d'ailleurs aucune atteinte a la situation de la Caisse hypotMcaire, laquelle con- tinua a etre regie uniquement par les dispositions speciales de la loi du 3 Decembre 1853. A partir de 1881, la legislation fribourgeoise chercha a faire rentrer la Caisse hypotMcaire dans le droit commun au point de vue des impöts. Cette tendance se manifesta pour la pre- miere fois dans la loi du 19 Mai 1881, disposant, entre autres, que la Caisse hypotMcaire aura a l'avenir a payer l'impöt sur le commerce et l'industrie conformement aux principes poses par la loi du 22 Mai 1869, mais avec cette modification que, par exception, elle sera admise a porter en diminution de ses recettes l'interet a 5 % de son capital-actions. En revanche, pour les benefices excedant le 5 % de ce capital, la Caisse hypotMcaire devait l'impöt sur le revenu, non seulement a I'Etat, mais encore a la commune, attendu que la perception de l'impot sur le revenu etait independante de l'insertion au registre d'impot. Cette nouvelle imposition parait avoir repre- sente pour la Caisse hypotMcaire la somme de 6849 francs soit 4029 francs pour l'Etat et 2820 francs pour la commun~ de Fribourg, et elle eut pour effet de reduire de 1 fr. 37 c. le revenu de chaque action (voir Schanz, Die Steu,em der Schweiz, IV, page 20). La Caisse hypotMcaire accepta sans protester la situation nouvelle resultant pour elle de la loi du 19 Mai 1881. Depuis 1881, de nouveaux efforts furent faits encore a diverses reprises, au dire de l'Etat de Fribourg, pour faire rentrer la Caisse hypotMcaire dans le regime fiscal du droit ,,--,-. VII. Civilstreitigkeiten zwischen Kantonen und Privaten, etc. N° 149. 965 commun. Ainsi le 7 Mai 1886 le Grand Conseil prit en consi- deration une motion reclamant l'abolition de tont privilege en matiere d'impot et demandant, en particulier, que les ce- dule de la Caisse hypotMcaire fussent soumises aux impöts cantonaux et communaux. De plus en 1889 le Grand Conseil renvoya au Conseil d'Etat un postulat depose par 37 deputes et demandant une revision des lois fiscales dans le sens d'une meilleure repartition de l'impot. D. Lors de la fondation de l'Universite de Fribourg, il intervint, le 2 Mars 1890, entre la commune et l'Etat de Fri- bourg, une convention a teneur de laquelle la premiere remet- tait, a titre de subvention pour etre ajoutee aux fonds de l'Universite, une somme eIe 500000 francs. L'art. 6 de cette convention, approuvee le 22 A.vril1890 par le Conseil d'Etat et ratifiee le 12 Mai snivant par le Grand Conseil, stipule ce qui suit: « Pour assurer a la ville de Fribourg une compensation et maintenir l' equilibre du budget commnnal, il sera pourvu par l'Etat de Fribourg a la suppression du privilege de l'exemp- tion de l'impot communal, cree par les art. 17 et 32 de la loi sur la Caisse hypotMcaire du 3 Decembre 1853 en faveuf des cedules et des actions du dit etablissement. Si les ressources resultant de l'abolition du privilege indique venaient a mallquer ala ville de Fribourg, l'Etat de Fribourg prend l'engagement de lui faciliter les moyens propres ales remplacer. » En execution de cet engagement, le Grand Conseil de Fri- bourg a adopte, le 23 Mai 1890, une loi modifiant les art. 17 et 32 da la loi sur la Caisse hypothecaire du 3 Decembre 1853. - Dans son preambule, la dite loi constate qu' «en presence des charges qui incombellt aux communes, i1 est devenu ne- cessaire, pour leur procurer des ressources, de soumettre les capitaux places a la Caisse hypotMcail'e sur cedules, a l'im- pot communal comme tout autre capital appartenant a un creanciel' domicilie dans la commune. En consequence la loi du 23 Mai 1890 a Miete principalement les dispositions ci- apres: « Art. 1er• L'art. 17 de la loi du 3

Decembre 1853 sur 966 B. Civilrechtspflege. retablissement de la Caisse hypothecaire est modifie comme suit: » Quel que soit l'interet que rapportent les actions, elles ne peuvent etre frappees par 1'impot cantonal sur les fortunes. Elles ne sont pas assujetties au droit de timbre. » « Art. 2. L'art. 32 de Ia mel11e loi est cOl11plete coml11e suit: » Les cedules de la Caisse hypothecaire sont soumises aux impots de commune et de paroisse. Elles sont nominatives. » Art. 3. Le capital-actions de la Caisse hypothecaire est soumis a l'impöt communal pergu par Ia commune de Fribourg sur les capitaux mobiliers. » L'impot paye par la Caisse est porte au debit du compte de profits et pertes. » A1't. 4. Les cedules sont imposables dans la commune on le creancier paie l'impot cantonal sur les capitaux mobiliers. » Si le creancier ne possMe pas d'autre capital imposable, l'impot est paye dans Ia commune on il a sa residence ordi- naire et principale. » En cas de doute ou de reclamation, le prefet decide apres avoir entendu les communes interessees et les contribuables. Les cedules sont inscrites dans un registre special. » Art. 5. Le Conseil d'Etat prescrit les formalites a rem- plir par le contribuable, la Caisse hypothecaire et les conseils communaux pour l'inscription aux registres de l'impot com- munal, la tenue des registres et la perception de l'impot. » Art. 8. La Caisse hypothecaire pourvoira a Ia conver- sion des cedules au porteur en cedules nominatives a Ia pre- miere echeance de l'interet depuis le 1 er Janvier 1892. » Elle est responsable des impots soustraits et des amendes eneourues par les porteurs de cedules dont l'interet aura ete paye sans que le titre ait ete ren du nominatif. » Les cedules au porteur non converties en eedules nomi- natives pendant les annees 1890 et 1891 devront etre decla- rees pour l'impot eommunal. » Les innovations apportees par les Iois de 1881 et de 1890 au regime fisea1 primitivement eree pour Ia Caisse hypotheeaire par la Ioi de 1853 peuvent donc se resumer eomme suit : VII. Givilstreitigkeiten zwischen Kantonen und Privaten, ete. N° 149. 967 A teneur de la loi de 1881, les capitau..~ plaees dans Ia Caisse hypothecaire sous 'forme d'actions ou sous forme de cedules hypotheeaini~s etaient astreints, en outre de l'impot cantonal sur les capitaux, a l'imp6t sur le revenu, mais seil- Iement pour autant que eelui-ci depasse le 5 % du capital- actions. La Ioi de 1890 assujettit, de plus, les capitaux places dans Ia Caisse hypothecaire a l'impöt communal; seulement, au lieu d'etre preleve sur les obligations hypotheeaires dues a la Caisse, celui-ci rest directement sur les actions et les cedules hypothecaires, et cela de Ia mamere smvante : Le capital-actions de la Caisse hypothecaire paie tout en- tier l'impot communal a Ia commune de Fribourg; mais on autorise la Caisse a le porter au debit du compte de profits et pertes, ce qui a pour consequence, d'abord, de le faire en realite supportel' par les actionnaires, et ensuite, de diminuer les benefices de l'etablissement sur lesquels Ia Caisse hypo- tMcaire doit payer l'impöt cantonal sur le commerce et l'in- dustrie, pour autant du moins qu'ils excMent le 5 % du capitaI-actions. Ce sont au contraire les porteurs de cedules hypothecaires qui en paient personnellement l'impOt communal, et cela aux communes Oll le porteur paie l'impot cantonal, soit en general, a Ia commune du domicile. A cet effet la loi exige la conver- sion des cedules en titres nominatifs, soumis a Jlinscription. Grace aces mesures, l'exoneration de l'impot communal assuree par la loi de 1853 a ceux qui placeraient leurs capi- taux a Ia Caisse hypothecaire devenait ilIusoire. A teneur de l'art. 30 de cette loi, les obligations hypotluJcaires dues a la Caisse continuaient, il est vrai, a etre dispensees de l'inscrip- tion au registre des capitaux et echappaient ainsi a l'impot communal; - mais comme, en fait, ces obligations hypothe- caires representaient les fonds places dans la caisse sous forme d'actions ou de cedules, l'astriction de ces dernieres a l'impot communal enlevait toute portee pratique arart. 30 de Ia loi de fondation. E. En presence de ces innovations, Ia Caisse hypothecaire XIX - 1893 63 968 B.

Civilrechtspflege. prit diverses mesures destinees a sauvegarder ce qu'elle esti- mait etre les droits de ses actionnaires et de ses porteurs de cedules. Une assemblee generale des actionnaires, tenue le 6 Juillet 1890, resolut de ne pas accepter la loi du 23 Mai 1890, et de defendre par les moyens Iegaux les droits de la Caisse hypothecaire et de ses actifJnnaires, menaces par cette loi. Cette deliberation fut toutefois annuIee par le Conseil d'Etat, par office du 19 JuiIlet, par 1e motif que la Caisse hypotMcaire etant une institution d'Etat, elle ne saurait plaid er contre l'Etat en matiere de droit public. La Caisse hypotM- caire decida nonobstant de nantir de ses griefs le Tribunal federal, en s'adressant tout d'abord acette autorite par la voie d'un recours de droit public, introduit deja le 6 Aout 1890. Ce recours invoquait, d'une part, la violation du principe de l'egalite devant la loi (art. 4 de la Constitution federale), et, d'autre part, la violation de l'art. 12 ibidem, garantissant l'inviolabilite de la propriete. Par arret du 25 Octobre 1890 (Recueil, XVI, p. 678 ss.) le Tribunal federal ecarta ce recours : il le declara mal fonde au point de vue de l'art. 4 precite, par le motif que l'art. 3 de la loi de 1890 ne cree pas un nouvel impöt, mais ne fait, en realit6, que donner une autre forme a 1a disposition de la loi de 1881 qui a soumis en principe la Caisse hypotMcaire a l'impot sur le commerce et l'industrie i or cette derniere loi a ete tacitBment acceptee pat la recourante (voir arret precite page 691 considerant 5). En revanche, quant au moyen visant une atteinte a la garantie de l'inviolabilite de la pro- priete, le Tribunal federal estima que ce grief n'etait pas rece- vable dans la cause portee devant lui comme Cour de droit public j il se borna, en consequencA, areserver a la Caisse hypotMcaire ses droits acquis, pretendus ou reels (voir meme arret, page 689 considerant 4.) F. Concurremment avec le recours de droit public, la Caisse hypothecaire du canton de Fribourg a aussi nanti le Tribunal federal en vertu de Part. 27, § 4 de la loi sur l'organisation judiciaire, d'une demande civile,laquelle fait l'objet du proces VII. Civilstreitigkeiten zwischen Kantonen und Privaten, ete. N° 149. 969 actuel, et dans laquelle elle conclut a ce qu'il plaise au dit Tribunal prononcer : Principalement: 1 0 Qne les actions de la Caisse hypotMcaire du canton de Fribourg sont et demeurent exemptees de l'imp6t communal sur les crtpitaux mobiliers, auquel elles sont soumises sans droit par l'Etat rle Fribourg en vertu des art. 1 et 3 de la loi du 23 Mai 1890, modifiant les art. 17 et 32 de la loi sur la Caisse hypotMcaire du 3 Decembre 1853. 2° Que les ceduJes de la Caisse hypothecaire du canton de Fribourg sont. et demeurent exemptees des impöts de com- mune et de paroisse auxquels I'Etat de Fribourg les SOUlllet sans droit en application de l'art. 2 de 1a meme loi. 3° Que l'Etat de Fribourg n'a pas le droit d'interdire a la Caisse hypotMcaire du canton de Fribourg l' emission de ce- dules au porteur. St~bsidiairement : 4° Que I'Etat de Fribourg est condanme a indemniser la Caisse hypothecaire des consequences dommageables de l'ap- plication de Ia loi du 23 Mai 1890. 5° Que les dommages-interets dus a la Caisse hypothecaire consisteront en particulier, et sous 1a reserve de la reparation d'un dommage eventuellement plus considerable, dans le remboursement immediat des imp6t5 per/ius par les communes et paroisses en vertu de la loi du 23 Mai 1890. Dans sa replique, la Caisse hypothecaire a precise cette conclusion en dommages-interets en expliquant : a) Que l'Etat de Fribourg cloit tout d'abord lui rembourser I'impot sur les fortunes qu'elle est contrainte de verser a la commune de Fribourg, impot qui s'est eleve a 5850 francs pour l'exercice de 1890; b) que l'Etat doit lui rembourser de plus les impöts per\ius par les communes et paroisses sur les cedules hypothecaires, ce remboursement devant etre effectue en mains de la deman- deresse, qui se chargera naturellement de remettre a chacun de ses creanciers la bonification afferente a son titre; c) que l'Etat, enfin, doit egalement indemniser la Caisse 970 B. CivJlrechtspllege. hypotMcaire des frais qu'elle a du faire en exeeution de l'ar- rete

du 9 Deeembre 1890, qui a oblige la caisse a ouvrir a ses frais un bureau d'impot. Le fonctionnement de ce bureau pendant une quarantaine de jours a eoute environ 600 francs. L'Etat de Fribourg, defendeur, a conclu a liberation avee suite de frais, des eonelusions tant principales que subsidiaires prises en demande. A l'appui de sa demande, la Caisse hypotbecaire fait valoir, soit dans ses ecritures, soit dans les eonsultations par elle verse es au dossier, les moyens dont voici un resume succinct : Bien que la Caisse hypotbecaire ait e18 creee par un acte du legislateur, il a ete lie, en fait, une veritable eonvention entre le fisc fribourgeois et la Societe par actions qu'il fondait. La loi du 3 Deeembre 1853, avec les privileges fiscaux et autres qu' elle lui conferait, a servi, pour ainsi dire, de pros- pectus a la souscription des actions et a la constitution de la Societe i ces privileges sont done entres a titre de droits prives dans le patrimoine de la Caisse hypotbeeaire. La preuve que le legislateur a bien eu l'intention de garantir ä, la Caisse hypotbeeaire un privilege proprement dit, des droits prives patrimoniaux pour une duree indefinie, resulte soit du texte de la loi de 1853, en particulier de l'art. 42, - soit de sa genese, et notamment du message qui aceompagnait le projet de loi soumis au Grand Conseil, - soit de l'attitude que l'au- torite superieure a prise a diverses fois 10rs de la fondatiou de la Caisse et peu apres, - soit, eniin, de la nature speciale de eet etablissement, qui ne pourrait remplir son but et pr08- perer, si les privileges qui lui ont ete assures lors de sa fon- dation venaient a lui etre enleves. Toute precarite ele ces privileges etant ainsi exclue de par la volonte meme du legis- lateur, la Caisse s'estime fondee a en demander le maintien par le Tribunal federal, malgre la loi adoptee en 1890 par le Grand Conseil de Fribourg. Il n' est, en effet, pas exact de dire que la souverainete de l'Etat soit inalienable d'une ma- niere absolue i elle est limitee par les privileges de droit prive concedes par l'Etat lui-meme. Tout au plus la suppression d'un privilege pourrait-elle avoir lieu pour une juste cause, mais ici il n'en existe aucune. VII. Civilstrcitigkeiten zwischen Kantonen und Privaten, etc. N° 149. 971 Sudsidiairement, et pour le cas OU ses conclusions princi- pales seraient repoussees, la Caisse hypothecaire invoque les memes arguments pour eher eher a demontrer que tout au moins le legislateur ne pourrait supprimer les privileges qu'il lui aassures que moyennant indemnite. Une suppression, meme fondee sur une juste cause, ne peut avoir lien que contre une juste compensation. L'omnipotence du legislateur ne peut aller jusqu'a lui permettre de retirer un privilege sans indem- nite, a supposer meme que cette consequence extreme et in- juste puisse etre tiree dans un Etat jouissant de la plenitude de la souverainete, un pouvoir aussi exorbitant ne pourrait appartenir au Iegislateur cantonal, dans une Confederation ou le pouvoir eentral est le gar dien du plincipe constitutionnel de l'inviolabilitte de la propriete et du respect des droits acquis. Quant au dommage dont elle s'estime en droit de reclamer la reparation, la Caisse hypothecaire le voit, d'une part, dans le fait que son capital-actions et ses cedules sont soumises par la loi de 1890 a l'impot communal, et, d'autre part, dans l'interdiction quilui est faite d'emettre des cedules au porteur, ainsi que dans l'arrete du Conseil d'Etat qui l'a transformee en agent du fisc, mesures qui, selon elle, la limitent dans sa liberte d'administration. Eniin elle soutient aussi que, par suite de la loi de 1890, les porteurs de cedules sont fondes a exiger de la Caisse le remboursement de leurs titres. A l'encontre de cette argumentation l'Etat de Fribourg a, tout d'abord, eonteste a la Caisse hypothecaire la quanta pour agil' contre lui, pour autant du moins qu'elle se plaint de l'impot auquel sont soumis les porteurs de cedules; l'Etat conteste egalement avoir lui-meme qualite pour defendre au proees actuel, attendu que ce n'est pas lui, mais bien les communes et paroisses qui sont autorisees, par la loi de 1890, a percevoir un impot sur les actions et cedules de la Caisse. Subsidiairement, le defendeur soutient qu'en tout cas l'ac- tion est

prematuree; d'autre part, il fait valoir egalement qu'on ne saurait parler d'une atteinte ades droits prives pour autant qu'll s'agirait de cedules emises par la Caisse hypothecaire posterieurement a l'entree en vigueur de la 10i 972 B. Civilrechtspllege. du 23 Mai 1890, non plus que pour des actions ou cedules que le porteur n'aurait acquises que posterieurement a cette date. Au fond, I'Etat de Fribourg s'eieve tout d'abord contre les trois conclusions principales de Ia demanderesse, Iesqnelles se heurtent, selon lui, a l'exception de chose jugee attendu que si l'arr~t rendu le 25 Octobre 1890 par le Tribu;al federal sur le recours de droit public reserve les droits civils de Ia Caisse, il n'a pu avoir en vue que ses droits eventueis a une indemnite. D'ailleurs il est de principe que Ie Iegisiateur peut en tout temps supprimer les privileges qu'il a concedes et Ia seule question qui pnisse se presenter est celle de savoir s'il ne peut les abollr que moyennant indemnite, ce que I'Etat conteste dans l' espece. Au surplus la Caisse hypothecaire a reconnu expressement, a deux reprises que ses privileges peuvent ~tre supprimes par le legislateur. En effet, dans son memoire en reponse au recours exel'ce en 1883 par l'avocat Streckln, elle a declal'e ce qui suit: . ~ Lorsque le. Iegislateur fribourgeois estimera que les p ri- vIleges de la CRlsse hypothecaire n'ont plus leur raison d'etre illes supprimera, ainsi qu'ill'a fait pour la Banque cantonal~ par les Iois du 13 Mai 1871 et du 19 Mai 1881. Cette der- niere loi, au reste, a deja fait rentrer Ia Caisse hypothecaire dans le droit commun en ce qui concernait l'impot sur le commerce et l'industrie. » D'autre part, tout recemment encore, la Caisse hypothe- c~ire ~ fait ,:,oir: par .des actes concIuants, qu'elle acceptait Ia SItuatIOn qm Im etrut creee par Ia loi du 23 Mai 1890. En effet, invitee a payer sa co te a l'impöt sur le commerce et l'ind~strie, ,~lle Aa conteste, au Conseil communal de Fribourg, le dn de Ilmpot communal, attendu que son capital-actions tout entier est assujetti, par la loi du 23 Mai 1890, a l'impot communal sur les capitaux mobiliers. Cette reclamation a laquelle l:autorite communale a d'ailleurs fait droit, pro~ve q~e Ia Calsse hypothecaire, loin de chercher a echapper a la 101 de 1890, a au contraire Mneficie de Ia situation nouvelle que cette loi Iui faisait. VII. Civilstreitigkeiten zwischen Kantonen und Privaten, etc. N° 149. 973 L'Etat de Fribourg combat egalement, a tous les points de vue, les conclusions subsidiaires en indemnite prises par Ia demanderesse. En premier lieu, il conteste que les privileges aecordes par l'Etat, en matiere d'imp6t, puissent constituer des droits prives. L'Etat ne peut d'avance renoncer a une partie de son revenu, sans compromettre son existence meme ; Ia souverainete fiseale est aussi inalienable que la liberte per- sonnelle de l'homme, ou la liberte religieuse, qui ne peuvent etre restreintes valablement par convention. De plus, les pri- vileges creant des droits prives ne peuvent etre que ceux conferes a une personne determinee, mais non ceux concedes a nn ensemble indetermine de personnes, comme les porteurs d'actions et de cedules, de la Caisse hypothecaire. Les privi- leges fiscaux aecordes jadis a cet etablissement ne constituent done pas en sa faveur des droits prives; eussent-ils meme ce caractere, ils seraient en tout cas essentiellement precaires et revocables. Ces avantages n'ont pas ete concedes a Ia Caisse hypotMcaire a titre perpetuel, mais seulement a titre inde- fini; le legislateur n'a jamais voulu creer des droits prives en faveur des actionnaires et des porteurs de cedules. Ce qui prouve que l'Etat s'est reserve de ponvoir a nn moment donne retirer le privilege concede par la loi de 1853 a la Caisse hypothecaire, e' est qu'iI a assume vis-a-vis des actionnaires Ia garantie d'un dividende annuel miuimum de 4 %. Cet arran- gement Ia, l'Etat reconnait expressement qu'il est de nature civile, mais il soutient qu'il n'a jamais pu entrer dans l'inten- tion du Iegislateur de perpetuer cette garantie envers et contre tout, et quel que fitt le resultat finaneier de l' entreprise. L'Etat doit, en saine raison, pouvoir provo quer, a un moment donne Ia dissolution de l'etablissement; 01', pour y arriver, il doit

egalement avoir Ie droit de supprimer les privileges de la Caisse hypotMcaire. Du reste, eet etablissement a reconnu deja en fait que les privileges que lui assurait la loi de 1853 n'etaient que pre- eaires. Il s'est soumis, en effet, sans protester, a Ia loi du 19 Mai 1881, qui lui faisait payer l'impot sur le commerce et l'industrie; 01' la loi du 23 :Mai 1890 n'a fait, ainsi que l'a 974 B. Civilrechtspflege. reconnu le Tribunal federal dans son arret du 25 Octobre 1890, que donner une autre forme a l'impöt perc;u en vertu de la loi de 188t. Mais meme si les privileges en question devaient etre envisages comme des droits acquis, sans aucun caractere de precarite, l'Etat de Fribourg estime qu'il serait neanmoins en droit de les supprimer sans indemnite. L'omnipotence legis- lative doit appartenir, selon lui, aussi au legislateur d'un canton suisse, et notamment a celui du canton de Fribourg, qui se rattache par ses institutions au droit franc;ais plutöt qu'au droit germanique. Les privileges de la Banque canto- nale, par exemple et entre autres, ont ete supprimes par ce canton sans indemnite. Enfin, tres subsidiairement, l'Etat de Fribourg contes te l'existence du dommage qua la Caisse hypothecaire estime avoir souffert. Les deux parties ont, en outre, invoque les arrets ci-apres, rendus par le Tribunal federal dans des causes analogues: Speiser et consorts, du 3 Juillet 1885 (Recueil officiel XI, 319) ; Uri contre Compagnie du Gotthard, du 19 Novembre 1886 (XII, 720) ; Banque cantonale tessinoise contre Tessin, du 7 Fevrier 1885 (XI, 90); Thurgovie contre commune d'Ellikon, du 10 Fevrier 1883 (IX, 94); Suisse-Occidentale, 8 Novembre 1879 (V, 544) ; Compagnie du Simplon, 28 Fe- rner 1880 (VI, 48); Nord-Est contre Zurich, 6 Mai 1882 (VIII, 348); Gotthard contre Lucerne, 21 Decembre 1888 (XIV, 731). Statuant sur ces faits et considemnt: En droit: 10 La demanderesse considere comme des droits acquis, de la suppression ou de la diminution desquels elle se plaint: a) l'exemption, au profit du cctpital-actions, de toute impo- sition quelconque; b) la franchise d'impöt garantie aux cedules " c) la faculte d'emettre des cedules au porteur ; d) l'independance de la Caisse hypothecaire et son droit de libre administration. VII. Givilstreitigkeiten zwischen Kantonen und Privaten. ete. N° 149. 975- D'apres ses propres dec1arations, la Caisse hypothecaire agit numine proprio lorsqu'elle conclut a ce que ses actions et ses cedules demeurent exemptees des impöts autorises par la loi du 23 Mai 1890. Elle demande, a cet egard, le maintien des dispositions de la loi de 1853, en ce sens que seules les obligations hypotMcaires dues a la Caisse et possedees par elle soient astreintes a l'impöt. Elle considere ainsi comme un privilege assure a elle-meme, non seulement que les actions et les cedules ne puissent pas etre frappees d'impöt entre ses mains, mais encore qu'elles ne puissent pas l'etre entre les mains de leurs porteurs quelconques. 20 TI suit de la que l'exception de defaut de qualite opposee a la demanderesse n'est point fondee. L'Etat estime, a la verite, qu'a supposer que les privileges supprimes con- stituassent des droits prives, les actionnaires et porteurs de cedules seuls seraient autorises a se plaindre de leur suppres- sion, puisque c'est a eux seuls que les art. 7 et 32 de la loi de 1853 out entendu garantir la suppression d'impöt. Mais ce raisonnement est en contradiction avec la these soutenue par la Caisse a l'appui de sa demande, a savoir que c'est a elle- meme que cette exoneration a ete accordee, et que ce privi- lege est entre dans son patrimoine a elle a titre de droit prive. Elle soutient, en d'autres termes, que la suppression de cette exoneration d'impöt des actions et cedules en nmins des porteurs aura pour effet certain de lui rendre plus difficile de trouver des fonds, et entrainera ainsi une lesion a SOll propre prejudice. La contestation qui divise les parties de ce chef touche, des lors, au fonds meme du droit, et ne peut etre tranchee preliminairement a celui-ci. . 30 Le moyen tire du pretendu defaut de qualite de l'Etat de Fribourg pour defendre au proces n'est pas mieux fonde. Le grief a la base de la presente action consiste, en effet, a dire que c'est

au mepris des droits acquis de la Caisse hypo- tMcaire que l'Etat de Fribourg a, par la loi de 1890, autorise les communes et paroisses a la soumettre a une imposition dont il lui aurait garanti atout jamais l'exoneration. C'est donc a l'Etat que la Caisse hypotMcaire reproche d'avoir 976 B. Civilrechtspfiege. introduit, par Ia loi de 1890, un regime qu'il s'etait, par Ia loi de 1853, interdit lui-meme d'introniser; c'est a lui, ega- lement, qu'elle demande subsidiairement des dommages-inte- rets, et, dans cette situation, il n' est pas douteux que I'Etat ne doive etre considere comme le veritable defendeur. 40 L'Etat a soutenu, en outre, que la conclusion 4 de la demande est en tout cas prematuree, attendu qu'au moment de l'ouverture de l'action, aucun dommage n'etait encore resulte, pour Ia demanderesse, de l'application de Ia loi du 23 Mai 1890. Ce moyen n'a pas ete reproduit en duplique, pas plus qu'a l'audience de ce jour. En presence du fait que depuis le depot de Ia demande la Caisse hypothecaire a paye par 5880 francs l'impot communaI de 1890 sur son capital-actions, et que de leur cote les porteurs de cedules ont sans doute paye egale- ment les impots de commune et de paroisse sur Ieurs titres, ce moyen doit etre envisage comme abandonne. Il devrait d'ailleurs etre ecarte en tout cas, puülqu'il est indeniable que la conclusion 4 en question, tendant a faire prononcer que Ia suppression des privileges Iitigieux ne peut avoir lieu que eontre indemnite, et a faire determiner cette indemnite, se justifie entierement en presence de l'interet majeur qu'a la demanderesse a etre fixße sur la situation que lui cree Ia loi du 23 Mai 1890. Le tribunal de ceans est d'ail· leurs deja entre en matiere sur des concIusions tout a fait analogues, dans Ia cause Banque cantonale du Tessin contre Etat du Tessin (Recueil officiel XI, 106 ss.) 50 Au fond et en ce qui concerne d'abord les trois pre- mieres conclusions de la demande, il y a lieu de constater qu'elles ont ete formulees anterieurement au prononce du tribunal de ceans sur le recours de droit public interjete par Ia Caisse hypothecaire, et dans lequeI elle avait conclu a l'annulation, pour cause d'inconstitutionnalite, de Ia 10i du 23 Mai 1890. 01', dans son dit alTet du 25 Octobre meme annee (voir considerant 4), le Tribunal federal, conformement a sa juris- prudence dans de nombreux precedents, a estime que le droit VII. Civilstreitigkeiten zwischen Kantonen und Privaten, etc. N° 1 i9. 977 de l'Etat de modifier un droit ancien par Ia voie de la legisla- tion ne saurait etre conteste d'une maniere generale, pas plus que la necessite ou il peut se trouver, dans Ie but de donner ainsi satisfaction ades besoins nouveaux, de porter atteinte ä. un ordre de choses consacre par des droits prives acquis. Le Tribunal federal a ajoute, dans Ie dit arret, qu'en ce fai- sant le legisiateur ne meconnait point Ia garantie de l'invio- labilite de Ia propriete inscrite a l'art. 12 de Ia constitlltion fribourgeoise, disposition ne pouvant avoir pour consequence de restreindre sa liberte, et qu'on peut tout au plus en deduire l'obligation pour l'Etat d'indemniser les titulaires pour autant que lems droits prives se trouveraient leges par la Ioi, question faisant I'objet d'un proces dvil entre les memes parties. TI suit avec evidence de la que, deja alors, le Tribunal federala reconnu le mal fonde des trois premieres concIusions de la demande actuelle, et estime que seule Ia question d'une indemnite eventuelle pouvait encore etre discutee entre parties. Dans cette situation le retrait de ces conclusions eut du s'imposer a la demanderesse, d'autant plus que les argu- ments avances par elle en replique en leu!' faveur ne sont aucunement de nature ales justifier. En effet Ia jurisprudence du Tribunal federal a constam- ment admis que l'Etat, a qui l'on ne saumit contester le droit d'exproprier des droits prives non concedes par lui, peut egalement et a plus forte raison supprimer des privileges, soit des derogations au droit commun qui sont nees d'un acte de sa volonte, et cela surtout en matiere d'impots, alors que leur maintien a perpetuite serait de nature a entraver le progres des institutions en eternisant un systeme devenu incompatible avec le developpement incessant de la

conscience juridique et des principes economiques. La seule question qui demeure discutable a ce sujet est celle de savoir si dans chaque espece speciale. Ie privilege supprime apparait comme un droit acquis dont l'abolition ne peut avoir lieu sans indem- nite ou si au contraire, constitue ä. titre essentiellement , , precaire, il doit disparaitre sans compensatioll, des le mo- 978 B. Civilrechtspflege. ment ou le legis1ateur estime qu'il n'a plus sa raison d'etre. TI y a done lieu, en ce qui a trait aux trois premieres con- c1usiollS de 1a demande, de mailltellir 1e point de vue, auquel le tribuual de ceans s'est toujours plaee, et d'admettre en eonsequenee, ainsi que le font d'ailleurs 1a presque unanimite des auteurs sur la matiere, que nu! ne saurait avoir Ull droit acquis au maintien a perpetuite d'Ull privilege, et qu'il est inadmissible que 1e legislateur puisse, sans egard aux besoins nouveaux d'epoques futures, aliener atout jamais sa liberte, et imposer, conllue un regime immuable et etemel, le resultat de sa volonte une fois exprimee. Au surplus, les tl'ois premieres conclusions so nt d'autant moins fondees, qu'il resulte de la lettre adressee le 21 Avril 1891 par la Caisse hypothecaire a la commune de Fribourg, qu'en se mettant au benefiee de la loi de 1890 afin d'obtenir Ia remise de l'impot eommunal sur le commerce et l'industrie, la demanderesse a de fait accepte la situation qui lui etait faite par la dite loi. 6° Dans plusieurs des arrets precites, le Tribunal federal a toutefois admis que des exemptions d'impot pouvaient dans certains cas, et notamment Iorsque teIle etait l'intention du Iegislateur, creer des droits prives. TI y a donc lieu de recher- eher si tel est le cas en l'espece, comme le soutient la Caisse hypothecaire, ou si, au contraire , comme le pretend l'Etat defendeur, le privilege concede a la Caisse hypothecaire par la loi de 1853 est essentiellement precaire de sa nature, et par consequent revocable en tout temps sans indemnite. A cet egard il est indifferent que le privilege ait sa source. dans la loi, et non dans un contrat ou dans une concession ; en effet il n'est pas douteux que les actes Iegislatifs ne puis- sent, }}ourvu que ce soit la l'intention du Iegislateur, aussi engendrer des droits prives. Cette intention ne saurait toutefois etre presumee; il y a bien plutöt lieu d'admettre que, lorsqu'il ne stipule pas expressement le contraire, le Iegislateur, meme en concedant des privileges justifies par la situation au moment de la pro- mulgation de la loi, n'a pas voulu les faire survivre a leur VII. Civilstreitigkeiten zwischen Kantonen und Privaten, ete. N° 149. 979 raison d'etre, e'est-a-dire a la loi elle-meme, et qu'en l'absence d'une dause concedant 1e privilege a titre de droit prive, pour un temps determine ou a perpetuite, le beneficiaire doit etre repute avoir connu la precarite de sa situation privile- giee. TI incombe donc a 1a demanderesse d'etablir que, con- trairement a cette presomption les faveurs que le legislateur de 1853 lui a octroyees, lui ont ete assurees, non pas seule- ment a bien plaire ou precario) mais a titre perpetuel. 7° La demanderesse a chereM a faire cette demonstration en s'appuyant, soit sur le texte de la 10i de 1853, soit sur la genese de cette loi et sur]e message au Grand Conseil qui l'aecompagnait, soit sur l'attitucle prise par l'autorite superieure cantonale lors de la fondation de la Caisse ou peu apres) soit, enfin, sur la nature speciale de eet etablissement, dont la bonne marche et l'existence meme eussent e18, selon elle, gravement compromis, si les privileges en question avaient porte le caractere d'un bien-plaire, et pouvaient etre supprimes sans indemnite. Examinant successivement ces points, il eonvient de retenir, tout d'abord, que rien, dans le texte de Ia loi de 1853 n'au- torise a conclure que le Iegislateur ait entendu garantir a perpetuite les privileges fiseaux assures a la Caisse. L'art. 42, notamment, qui place la Caisse hypotMeaire sous la haute -surveillance de l'Etat, en reservant « les droits garantis aux aetionnaires » a, comme cela resulte de plusieurs des articles suivants, pour but de proteger les dits actionnaires contre l'eventualite d'empietements de la part de l'autorite chargee de la haute surveillanee de l'etablissement, et non point de restreindre la

liberte d'action future du legislateur. La per- petuite des dits privileges ne peut pas davantage etre deduite de l'art. 15, al. 1 de Ia loi de fondation, disposant que la duree de l'etablissement est « indefinie. » Cette expression n'est, en effet, nullement synonyme d'infinie, ou de perpe- tuelle, mais veut dire seulement qu'aucune limite n'est fixee a ce moment a sa duree, laquelle depend d'ailleurs en premiere ligne des actionnaires eux-memes, autorises a decider la dissolution de la Caisse (meme article, al. 2). 980 B. Civilrechtspflege. Rien, dans l'expose des motifs du 1 er Juillet 1853, ne permet non plus de conc1ure que l'intention du Iegisiateur ait jamais ete de s'interdire atout jamais a lui-meme de modifier ulterieurement Ia loi de fondation par une Ioi nouvelle, ou de n'en permettre Ia modification qu'ensuite du consentement des actionnaires. La circulaire du 3 Mars 1853, adressee a Ia commission d'experts charges d'examiner le projet de loi, et les Iettres du directeur des finances, des 14 Fevrier et 27 Decembre 1853, invoquees par la demanderesse, ne fournissent pas non plns un argument decisif en faveur du pretendu caractere perpetuel de l'exemption d'impot assuree au capitaI-actions et aux obligations de Ia Caisse hypothecaire. On doit en dire autant de la correspondance echangee en 1853 entre Ia direction des finances et la Banque cantonale eIe Fribourg. En effet, Ia situation legale de cet etablissement de credit etait, a cette epoque du moins, sensiblement diffe- rente de celle de la Caisse hypotMcaire, et, du reste, l'atti- tude que le Iegislateur fribourgeois a prise dans Ia suite vis-a-vis de la Banque cantonale montre precisement qu'il n'a pas cru etre lie a son egard d'une maniere definitive et irre- vocable. Enfin, et pour etablir que les privileges de la Caisse hypo- thecaire doivent durer autant que cet etablissement, la deman- deresse a surlout insiste sur ce qu'il lui est impossible de prosperer si ces privileges etaient supprimes en tout ou en partie sans indemnite. Cette situation etant, selon la Caisse, connue du legislateur de 1853, elle en tire Ia consequence que, dans l'intention meme de ceIui-ci, toute precarite se trouvait exclue des le prineipe. A l'appui de cette argumentation, la demanderesse fait vaIoir que les actionuaires n' auraient pas assume toutes les charges onereuses que leur impose la loi de fondation, si ces charges n'avaient pas ete compensees par la garantie d'avan- tages equivalents pour toute la duree de l'etablissement, ce qui emporte l'obligation de I'Etat a indemnite, s'il veut y porter atteinte. Toutefois, s'll faut reconnaitre que les avantages assures VII. Civilstreitigkeiten zwischen Kantonen und Privaten, ele. N° 149. 981 aux actionnaires et aux porteurs de cedules ont du faeiliter l'afflux des capitaux a Ia Caisse, II est Ioin d'etre evident que ce soient preeisement les avantages de nature fiseale qui aient determine ce resultat favorable; au eontraire il n'est nulle- ment pronve que les avantages nombreux, d'autre nature, offerts aux eapitaIistes par la loi de fondation, se trouvent entierement detruits par la modifieation de eette loi par l'Etat, et il existe certainement, au contraire, des motifs pour admettre que Ia bonne marche de l'etablissement pouvait paraitre assuree, sans que le Iegislateur ait du renoncer des l'origine a l'exercice futur de son droit de Iegisiation, en vue de revoir ulterieurement les dispositions de la dite Ioi. En effet, les dispositions de l'art. 7, par lequel l'Etat garantit, a titre de droit prive, aux actionnaires un minimum d'interet annuel de 4 %, et de I'art. 15, qui confere a l'as- sembIee des actionnaires, dans Iaquelle l'Etat ne peut dis pos er que de 12 suffrages, le droit de decider en tout temps la dis- solution de l' entreprise, etaient de nature a donner aces actionnaires une grande securiw, puisqu'elles les prowgeaient d'une maniere presque absolue contre tout risque de perte. TI n'est meme point temeraire d'affirmer que plusieurs des dispositions de 1a Ioi de fondation, que Ia demanderesse pre- sente comme des charges onereuses pour les actionnaires, comme par exemple la limitation des operations au seul pret hypothecaire et aux immeubles situes dans le canton, etaient plutot

propres a diminuer les chances de perle de l'etablisse- meut, et portant a augmenter la solidite de celui-ci. TI suit de ce qui precMe qu'a cet egard encore la deman- deresse n'a pas reussi a demontrer que l'intention du legisla- teur ait ete de lui garantir a titre perpetuel, ou tout au moins pour une duree egale a celle de la Caisse elle-meme, les privileges fiscaux eoncedes par la loi de 1853, et qu'ainsi lien, dans les documents et arguments invoques par la Caisse hypo- tMcaire ne permet d'admettre qu'il ait enten du renoncer a son droit de modifier ulterieurement son ceuvre legislative. 8<) Cette conclusion se trouve eneore corroboree par d'au- tres considerations. TI n'est, tout d'abord, gnere admissible que l'Etat, qui a '982 B. Civilrechtsptlege. garanti aux actions un interet annuel de 4 0/0: en assumant ainsi lui-meme les principaux risques de l'entreprise, ait renonce sans antres a l'exercice ult6rieur de SOll droit de Iegislation, consentant a se lier d'une maniere irrevocable, et s'interdisant de remedier plus tard aux imperfections et aux inconvenients que l'experience pourrait lui reveler dans la marche de l'entreprise par lui creee. En outre, et meme en supposant qu'une renonciation aussi insolite ait pu etre dans ses intentions, il est peu vraisemblable que le Iegislateur se floit abstenu de l' exprimer dans la loi elle-meme, et d'une maniere non equivoque. En I'absence de toute declaration expresse de sa part sur ce point, il faut admettre, au con- traire, qu'il a precisement entendu Iaisser subsister toute sa liberle d' action a futur. Aussi, en fait, a partir de la loi du 19 Mai 1881, - et apres avoir maintenu jusque la les exemp- tions d'impot dont ben6ficiait la demanderesse, - l'Etat, usant de ce qu'il estimait evidemment etre son droit de Iegis- lateur, est-il entre dans Ia voie de l'abrogation des exemptions, et de l'application a la Caisse du regime du droit commun, du moins en ce qui concerne I'impOt sur le commerce et l'indus- trie, en motivant simplement cette evolution sur Ia considera- tion que les dispositions legislatives par lesquelles la Caisse hypothecaire a et8 exemptee de l'impot sur les capitaux mobi- Hers et le revenu ({ ne peuvent plus etre appliquees dans la me me mesure, en pn!sence des charges qui so nt encore impo- sees aux atttres contribuables. » 01' ce motif implique evidem- ment l'affirmation que 1e Iegislateur n'avait aecorde jadis que des avantages precaires, qu'il etait en droit de retirer. A cela s'ajoute que la demanderesse n'a aucunement pro- teste contre cette loi de 1881, et qu'elle s'y est soumise sans contester le droit de l'Etat de modifier la loi de 18f)3 ; 01' une semblable attitude n'est explicable que si l'on admet que la Caisse hypothecaire reconnaissait alors le droit de l'Etat de modifier la Iegislation la concernant. Cette reconnaissance re suIte, en outre, de l'attitude prise par la demanderesse en 1883 a l'occasion du recours Stfficklin, alors que son conseil ecrivait ce qui suit: «Lorsque le Iegislateur estimera que VII. Civilstreitigkeiten zwischen Kan~onen und Privaten, ete. N° 149. 983 » les privileges de la Caisse hypothecaire n'ont plus leur » raison d'etre,il les sttpprimera, ainsi qu'il l'a fait pour Ia » Banque cantonale par les lois du 13 Mai 1871 et du 19 Mai » 1881. Cette derniere loi, au reste, a deja fait rentrer la .» Caisse hypothecaire dans le droit commun en ce qui eon- » cernait l'impot sur le commerce et l'industrie. » C' est encore la, de la part de la Caisse hypothecaire, une ;reconnaissanee du droit de legislation revendique par l'Etat, et quant a l'exe1l1ple de Ia Banque cantonale, qu'invoque la demanderesse, il peut d'autant moins lui servil', qu'il n'a jamais ete alIegue que cet etablissement ait proteste contre la suppression de ses privileges, ce qu'il n'eut certaine1l1ent pas manque de faires'il se fut cru en droit d'en revendiquer le caractere perpetuel. 9° D'ailleurs en 1853, date de la fondation de la Caisse hypoth6caire, les socUites anonymes etaient eneore une insti- tution nouvelle pour le Iegislateur fribourgeois, le Code de com1l1erce de ce canton, renfermant les premieres dispositions sur cette matiere, n' etait entre en vigueur que le 1 er Juillet 1851. Le regime fiscal resuItait alors de la loi de 1848

con- eernant l'impöt sur les fortunes, le revenu et le mouvement des immeubles; cette 10i n'avait pas prevu les societes ano- nymes, et si l'on eut simplement voulu soumettre la Caisse hypothecaire au regime du droit commun, on se fut heurte a des difficultes d'execution comme a des doubles impositions, et, d'une maniere generale, a un etat de choses peu equitable. En effet la Caisse hypothecaire aurait eu a payer l'imp6t sur les capitaux sur le montant integral de ses creances contre les debiteurs hypothecaires, c'est-a-dire sur un montant actif qui n'etait en realite lui-meme que 1e correspectif de son passif represente par le capital-actions d'une part et par l'emission des cedules hypothecaires d'autre part; de plus elle aurait eu a payer l'imp6t sur les revenus en sa qualite d'entreprise commerciale. Mais en outre, et concurremment, l'imp6t sur les capitaux aurait ete du egalement par tous les porteurs de cMules hypothecaires domicilies dans le canton de Fribourg, et on aurait pu me me a la rigueur l' exiger des XIX -~1893 64 984 B. Civilrechtspflege. porteurs d'actions de la Caisse hypotMcaire. Ces charges excessives auraient ete evidemment de nature a entraver la creation et la marche de cet etablissement naissant, e1. I'on s'explique des 10rs que le Iegislateur l'ait, 101's de sa fonda- tion, soumis a un systeme d'impot special. Mais l'on ne com- prend pas moins que Iorsque plus tard des lois nouvelles, en particulier celle du 6 Mai 1865 eurent developpe le systeme fiscal fribourgeois de maniere ä. tenir egalement compte de la nature speciale de contribuables tels que les societes ano- nymes, on ait trouve equitable de faire rentrer graduellement Ia Caisse hypotMcaire dans le droit commun, a Iaquelle l'in- suffisance momentanee de Ia Iegislation fiscale l'avait fait sous- traire pendant un certain temps; cela etait d'autant plus naturel alors, que Ia Caisse hypotMcaire etait arrivee a depasser regulierement le benefice minimum garanti par l'Etat aux actionnaires. Une teIle mesure etait tout particu- lierement incliquee en matiere d'impots communaux, attendu que leur creation ou leur aggravation est due essentiellement ades charges qui n'existaient pas encore en 1853. En presence de cette situation nouvelle, l'exemption accor- dee au debut n'avait plus sa raison d'etre, et, ä. cet egard encore, la loi de 1890 peut se justitier. Il suit de tout ce qui precMe que cette loi, en supprimant partiellement les privileges fiscaux concedes ä. Ia demande- resse en 1853 ä. titre precaire, n'a porte atteinte ä. aucun droit acquis, et que l'Etat de Fribourg ne saurait en conse- quence etre condamne ades dommages-interets de ce chef. 10° La conclusion subsidiaire de la demande, tendant ä. ce qu'il soit alloue a la demanderesse des dommages-interets ensuite du prejudice resultant pour elle de l'interdiction d'emettre des cedules au porteur, ne saurait etre davantage accueillie. La loi de fondation ne garantit, en effet, nulle part a Ia Caisse hypothecaire le droit d'emettre des cedules an porte'ur, et il est encore moins soutenable de pretendre que ce droit lui aurait ete concede ä. perpetuite. En disposant que doI'!S- navant toutes les cedules devront etre nominatives, la loi de VII. Civilstreitigkeiten zwischen Kantonen nnd Privaten, etc. N° 149. 985 1890 n'a donc porte atteinte a aucun droit prive de la deman- deresse, ni par consequent oblige l'Etat a une reparation quelconque de ce chef. nest a remarquer au surplus que dans l'arret de droit public rendu par le tribunal de ceans en la cause, le 25 Oc- tobre 1890, il a ete juge que la Caisse hypothecaire, institu- tion d'utilite publique organisee par une loi cantonale speciale, avec Ia garantie financiere de l'Etat, est et demeure soumise au droit cantonal (Recueil officiel XVI, p. 690 consid. 5, al.1). C'etait, des 10rs, au Mgislateur cantonal qu'il appartenait d'edicter, s'ille jugeait utile, des prescriptions relatives a la forme des cedules de la Caisse hypothecaire, et, ainsi qu'il vient d'etre dit, il pouvait faire usage de ce droit de Iegislation sans se heurter a allcun droit acquis de cet etablis- sement. n suit de la que les griefs formuMs par la deman- deresse de ce chef sont denues de fondement. 11 () n en est

de meme du grief tire de ce que l'Etat au- rait transforme la demanderesse en agent du fisc, et de la conclusion prise par elle au remboursement d'une somme d'environ 600 francs, montant de ce que lui aurait coute le fonctionnement du bureau d'impot ouvert par elle a ses frais ensuite de l'arreM d'execution du 9 Decemhre 1890. En effet, sur ce point encore, la Caisse hypothecaire n'a justifie cl'aucun droit prive en vertu duquel il serait interdit a l'Etat de requerir son concours ponr l'etablissement des roles d'impot. D'ailleurs les griefs accessoires susmentionnes ont ete ecartes par l'arret de droit public du 25 Octobre 1890, lequel constate qu'aucune violation constitutionnelle n'a eu lieu de ces chefs au prejudice de la demanderesse. Par ces motifs, Le Tribunal federal prononce: La demande de la Caisse hypotMcaire du canton de Fri- bourg est repoussee dans son ensemble.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.