

BGE 20 I 798

Bundesgericht (BGE), 1894-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_20_I_798

FR: ATF 20 I 798

IT: DTF 20 I 798

Volltext

798 ~. Staatsrechtliche Entscheidungen. II. Abschnitt. Kantonsverfassungen. 124. Arrêt dt 20 Decembre 1894 dans la cause Conseil communal de Belfaux 8: consorts. A. Le 5 Janvier 1894, le préfet de la Sarine signala au Conseil d'Etat de Fribourg que de graves désordres s'étaient produits dans l'administration communale de Belfaux suite au défaut complet d'entente entre le syndic et les autres membres du Conseil ; que toute administration étant devenue impossible, il y avait lieu de se demander s'il n'était pas utile de placer la commune sous administration spéciale. Le préfet de la Sarine signalait entre autres des ordres et contre ordres donnés dans l'administration par le syndic et par les autres membres du Conseil communal, ainsi que le fait d'une opposition constatée et le plus souvent déplacée faite par un membre du Conseil, au syndic. Il joignit en outre la copie d'une enquête dressée par lui sur les désordres constatés dans la commune. Sur le vu de cette enquête, le Conseil d'Etat de Fribourg, par arrêté du 17 Février 1894 a décidé: 1° Le Conseil communal de Belfaux est dissous. 2° L'administration de cette commune est remise entre les mains de trois administrateurs temporaires. 3° La nomination et l'entrée en fonctions des administrateurs et la publication de l'arrêté de mise sous régie. Par cet arrêté le Conseil d'Etat de Fribourg, se basant sur l'art. 204, al. 1 et suivants de la loi fribourgeoise sur les communes et paroisses, cherche à prouver la nécessité d'une mise sous régie par les motifs suivants : 1° La perception de certaines redevances a été retardée ou effectuée d'une manière peu conforme aux intérêts de la commune; l'assemblée communale a même dû reformuler des dispositions prises par le Conseil communal et de nature à diminuer les recettes. 2° Un membre du Conseil ayant le droit de demander l'insertion au protocole de sa protestation relative à l'augmentation d'un traitement scolaire, cette demande n'a été admise que sur l'intervention de la préfecture. n. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. N° 124. 799 30 D'autres mesures administratives ont été prises par des membres du Conseil communal en dehors des séances régulières. 40 Nonobstant les prescriptions de l'art. 195 de la loi communale, qui confère au syndic la compétence de convoquer, de présider le Conseil communal et de signer tous les actes qui en émanent, des écrits signés par des conseillers communaux ont été adressés sans compétence à des fonctionnaires cantonaux ou communaux, manière de procéder qui peut entraîner des erreurs et des abus, et qui peut faire l'objet d'une action prévue par l'art. 331 du Code pénal fribourgeois. 50 Il a été pourvu à quelques emplois communaux en violation des dispositions légales. 60 Après une série d'irrégularités commises dans l'administration communale et forestière (prolongation illégale des termes de vidange des bois, retard dans la plantation, inobservation des ordres donnés) l'arrêté du 12 Janvier 1892 a prévu des mesures spéciales contre le Conseil communal de Belfaux, dont les membres ne se sont pas présentés à la séance convoquée pour arrêter le budget de 1892 et le soumettre à l'assemblée communale. 70 A répétées fois la convocation des séances est restée sans résultat, vu l'absence totale des membres du dit Conseil. 80 A diverses reprises les séances

ont commence tardivement. 90 Dans plusieurs cas la demande de convocation du Conseil communal, prévue à l'art. 196 de la loi communale, a été faite dans des conditions anormales et par une interprétation abusive de l'art. 77 de la dite loi. 100 De nouvelles irrégularités ayant nécessité une enquête, le PrMet du district de la Sarine a fait convoquer le Conseil communal de Belfaux au dit lieu le 12 Décembre 1893; le syndic et le secrétaire se sont seuls présentés au local des séances. 110 Le même fait s'est d'ailleurs présenté ultérieurement. 120 L'état de choses révèle dans l'administration communale de Belfaux un désordre qui en entrave la bonne marche. A. Staatsrecht. J. Die Kantonsverfassungen. II. Abschnitt. Kantonsverfassungen. Les dispositions de la loi fribourgeoise sur les communes et les paroisses, sur lesquelles le Conseil d'Etat appuie son décret de mise sous régime, sont les suivantes: « ART. 203: Le Conseil d'Etat peut dissoudre le Conseil communal et faire procéder à de nouvelles élections: » a) lorsque celui-ci oppose de la résistance à l'exécution des lois, arrêtés ou ordres du Conseil d'Etat; » b) lorsqu'il y a désordre dans l'administration communale. » ART. 204: Le Conseil d'Etat peut, en outre, remettre l'administration de la commune entre les mains d'un ou de plusieurs administrateurs temporaires: » a) dans les cas prévus à l'article ci-dessus lorsqu'ils se produisent réitérément pendant la même période quadriennale; » b) lorsqu'une commune éprouve de graves difficultés à se constituer; » c) lorsqu'elle est en but à des saisies mobilières ou immobilières, ou que sa situation financière est obérée. » B. C'est contre l'arrêté ci-dessus du Conseil d'Etat de Fribourg que l'avocat E. Biemann à Fribourg a interjeté un recours de droit public, au nom de quatre anciens membres du Conseil communal dissous et de soixante-dix citoyens de la commune de Belfaux. Les recourants soutiennent malgré tout ce que dit l'arrêté du Conseil d'Etat, que la commune de Belfaux a toujours été bien administrée, qu'elle se trouve dans une situation financière favorable et qu'aucun des cas prévus par la loi pour mise sous régime ne peut être retenu à sa charge; que si des difficultés ont surgi entre le Conseil communal et le syndic, nommé par l'Etat, ces difficultés ont été suscitées par le syndic; du reste, ajoutent-ils, l'arrêté du Conseil d'Etat de Fribourg a pour cause unique l'indépendance dont a fait preuve la commune de Belfaux en matière politique, particulièrement lors des dernières élections au Conseil national du 29 Octobre 1893, Sur les faits mentionnés dans l'arrêté du Conseil d'Etat, les recourants allèguent: II. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. N° 124. 801 Ad 1. Il est faux que la perception de certaines redevances ait été retardée ou effectuée contrairement aux intérêts de la commune; il ne peut s'agir que de quelques termes accordés conformément à la pratique, dans les années défavorables, en temps de crise ou de sécheresse, et d'une remise de 50 francs accordée en 1892 au locataire de la scierie communale, remise que l'assemblée communale, à la majorité d'une voix, mit à la charge des membres du Conseil communal et que ceux-ci ont acceptée. Donc aucun préjudice ne résulte de la pour la commune. Ad 2. Ce grief, d'ailleurs sans aucune importance, a trait à: 3. une proposition du syndic qui ne fut pas acceptée par le Conseil communal, rejet contre lequel le syndic recourut, mais en vain, à la Direction de l'Instruction publique. Ad 3. Cette alléguation ne peut avoir en vue que deux cas: -celui du sciement de la commune, locataire consciencieux et exact, qui était en retard d'une quinzaine de jours pour le paiement d'un trimestre; le Conseil communal décida de ne pas donner suite au commandement de payer requis par le syndic; la créance fut du reste encaissée deux ou trois jours après; et le cas d'une mise des bois communaux en 1893, pour laquelle le syndic avait donné l'ordre de tronçonner les pièces, ce qui enlevait une bonne partie de leur valeur. En l'absence du syndic, le vice-président du Conseil donna l'ordre, sur la demande de tous les bourgeois et dans l'intérêt général, de laisser les bons bois en

longueur et de ne tronquer que les mauvais. Ad 4. Il ne peut être ici question que des deux cas qui précèdent. Ad 5. Il ne doit s'agir de la confirmation de l'huissier communal, qui est en même temps membre du Conseil, ce qui se voit aussi dans d'autres communes, sans aucune observation de la part des autorités supérieures. Ad 6. Le Conseil communal n'a jamais eu connaissance de l'arrêté du 12 Janvier 1892. Quant à l'administration forestière les membres du Conseil communal protestent contre ces accusations. Les délais pour vidange des bois ont été xx - 1894 52 802 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. II. Abschl. Kantonsverfassungen. accordés par l'inspecteur cantonal et quant aux plantations il a toujours été procédé régulièrement. Ad 7. En quatre ans la chose ne se présenta que deux fois, une première fois en 1892, alors que deux membres étaient malades et que les deux autres étaient, paraît-il, empêchés, et une seconde fois visée par le considérant N° 10. Ad 8. C'est un cas qui se présente dans toutes les communes rurales. Ad 9 et 11. Aucune séance extraordinaire ne fut convoquée en dehors des cas 3 et 4; une seule fois il fut demandé une convocation conformément à l'art. 196, mais le syndic s'y étant opposé, la séance n'eut pas lieu. Ad 10 et 11. Le cas ne s'est pas produit par mauvaise foi. La convocation ne portait pas que la séance était convoquée par ordre préfectoral. Cette séance fut du reste convoquée tardivement sur un jour de mise de bois dans une commune voisine, mise à laquelle tous les membres du Conseil assistaient individuellement. Des leur rentrée au village, ils se rendirent immédiatement au local des séances, et ayant appris que le préfet était venu pour assister à la séance, ils envoyèrent le lendemain auprès de lui le vice-président pour présenter leurs excuses et se mettre à sa disposition pour toute enquête et instruction. Telle est, d'après les recourants, la vraie situation des faits. Or cette situation ne pouvait en aucune manière motiver une mise sous régie de la commune. Aucune des conditions prévues par l'art. 204 de la loi communale n'est remplie. Jamais il n'a été fait de résistance aux arrêtés du Conseil d'Etat. Aucun désordre n'existe dans l'administration communale, au contraire peu de communes peuvent se flatter d'avoir administré avec autant d'ordre, sans amoindrir leur fortune et sans prélever des impôts. Le Conseil d'Etat a fait une application abusive, fautive de la loi; il a méconnu la liberté et les droits du peuple en privant la commune de Belfaux du droit d'élire librement ses représentants et il a ainsi violé l'art. 5 de la Constitution fédérale et l'art. 7 de la Constitution fribourgeoise, statuant qu'aucune peine ne peut être infligée qu'en vertu d'une loi garantie par la loi. No 124. application d'une loi et suivant les formes qu'elle prescrit. Les recourants concluent par ces motifs: 10 à l'annulation de l'arrêté du Conseil d'Etat du 17 Février 1894; 20 à ce que l'ancien Conseil communal soit réintégré dans ses fonctions et qu'il soit procédé, conformément à la loi, au renouvellement du Conseil communal dès l'expiration légale de ses fonctions. C. Le Conseil d'Etat (le Fribourg répond en substance ce qui suit: Ce n'est pas par des considérations politiques, mais bien pour mauvaise administration que les mesures, dont se plaignent les recourants, ont été prises. Grâce à la négligence de l'ancien Conseil communal et aux entraves opposées au syndic, la commune de Belfaux se trouve actuellement dans une situation financière critique. La caisse vide, la commune en retard d'environ une année pour le paiement des intérêts dus à la Caisse hypothécaire, dont sont résultées des pertes assez importantes par le paiement des pénalités de retard mises à la charge de la commune. Le Conseil communal n'était pas plus exact pour acquitter les impôts et le traitement de l'instituteur. Il est vrai que la commune ne préleve aucun impôt communal, mais cela n'est pas dû au Conseil communal, et il est très probable qu'elle se verra obligée de le faire à l'avenir pour satisfaire à ses obligations. Il résulte en outre d'une déclaration de Weck et Aeby, banquiers à Fribourg, que la commune de Belfaux est leur

debitrice de 1528 fl. 50 c. plus interets a 4 1/2 des le 1^{er} Janvier 1894. Or d'apres les art. 46 et 47 de la loi communale un emprunt de commune doit etre soumis a la ratification du Conseil d'Etat s'il excede 1000 francs, et du prefet pour une somme de 300 a 1000 francs, ce qui n'a pas ete fait en l'espece. Cette seule violation aurait justifie l'intervention du Conseil d'Etat. Une autre preuve d'incurie et de negligence a la charge de l'ancien Conseil communal est celle d'avoir provoque un proces, faute d'avoir observe les art. 193 et suivants du Code rural, proces qui aurait pu etre evite et qui coutera au moins un millier de 1:104 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. II. Abschnitt. Kantonsvet-fassungen. francs a la commune. En ce qui concerne les griefs formules. dans l'arrete de mise sous regie, ce n'est pas une seule fois, mais d'une maniere generale que la perception des redevances communales a ete negligee. C'est ce qui resulte des protocoles des seances du Conseil communal du 19 Mars 1893, ainsi que des declarations du sieur Angeloz, boursier de la commune, et de l'instituteur Corminbceuf, ancien secretaire communal. Quant a la remise des 50 francs faite au locataire de la seierle, cette somme n'a pas encore ete remboursee par les membres du Conseil communal, et il n'est donc pas exact de dire, que la commune n'a subi aucun prejudice. Les decisions concernant l'abandon du commandement de payer contre le scieur et celle relative a la mise des bois ont ete prises en dehors du local des seances, sans avoir prevenu ni le secretaire communal, ni le syndic, et dans le seul but de contrecarrer celui-ci dans l'exercice de ses fonctions. Les nominations faites par le Conseil communal en violation de la loi sont celle de forestier communal, qui, contrairement aux art. 187 de la loi communale et 12, al. 2 du Code forestier fribourgeois, a ete nomme quoiqu'il fut membre du Conseil communal et sans avoir ete presente par l'inspecteur forestier, et celle du piqueur communal, qui, d'apres l'art. 108 de la loi sur les routes, doit etre nomme par le prefet. Ainsi ces deux nominations ont du etre cassees par l'autorite superieure. Le reproche, adresse par les recourants au syndic, qu'il a, lui aussi, exerce en meme temps les fonctions de boursier, n'est pas justifie, le syndic s'etant trouve dans la necessite de le faire, ensuite de la demission du boursier Angeloz et de l'incurie du Conseil communal a repourvoir ce poste. Le considerant 6 de l'arrete de mise sous regie vise le cas du budget de 1892, qui a du etre etabli par l'assemblee elle-meme, aucun membre du Conseil communal ne s'etant presente a la seance convoquee a cet effet par la voie de la Feuille officielle, maniere de proceder qui donna alors lieu a l'arrete du Conseil d'Etat du 12 Janvier 1892. De meme il ressort de l'examen du protocole et des temoignages des inspecteurs forestiers Niquille et Weck que les termes de vidange des bois n'ont pas ete observes a II.

Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. No 12.i. 805 maintes reprises, ce qui a eu pour consequence un retard dans les nouvelles plantations et un dommage reel pour la commune. Quant aux griefs sous Nos 7 et 8, plus d'une dizaine de fois les seances convoquees par le syndic n'ont pas ete frequentees par les autres membres du Conseil, et non pas seulement le 20 Novembre 1891, une fois en 1892 et une autre fois le 12 Decembre 1893, ainsi qu'il a ete reconnu par les recourants. Les retards, eux aussi, n'etaient pas du tout accidentels, mais ils provenaient de ce que les conseillers communaux se reunissaient, avant d'assister aux seances, en assemblee extra-officielle, afin de se concerter sur l'opposition a faire au syndic. Ces reunions, elles aussi, doivent etre ajoutees aux deux seances illegales mentionnees sous N° 3, lesquelles, contrairement aux dispositions de l'art. 77 de la loi communale, ont ete convoquees a l'insu et sans le concours du syndic (Nos 9 et 10). Ce dernier affirme au contraire qu'il n'aurait jamais refuse de convoquer le Conseil communal, si cela lui avait ete demande conformement a l'art. 196 de la loi communale, c'est-a-dire par deux conseillers au moins ce n'est que lorsque une telle

demande lui fut adressée par le sieur Tissot seul, au nom des autres conseillers, qu'il n'y donna pas suite. Le Conseil d'Etat de Fribourg croit ainsi avoir établi qu'il existait dans l'administration de Belfaux de vrais désordres, qui obligent l'autorité supérieure à prendre la mesure appropriée, et que c'est donc à bon droit que l'art. 204 de la loi communale a été appliqué. Il conteste surtout d'avoir agi en cette occurrence par des motifs politiques et afin de priver la commune de Belfaux du droit de nommer elle-même son Conseil communal, et il fait observer que jamais jusqu'ici il n'a été fait application de l'art. 203 de la loi communale. Lorsqu'il se produit, dit-il, dans une commune un simple désordre accidentel et momentané dans l'administration, le Conseil d'Etat ne dissout pas le Conseil communal. Si, par contre, ces désordres se répètent durant la même période quadriennale, chaque citoyen a le droit de recourir au Tribunal fédéral. Il est tout aussi évident qu'une loi, qui ne contient en soi rien de contraire à la Constitution, peut néanmoins être interprétée d'une manière inconstitutionnelle, et, en pareil cas, tout comme dans le précédent, il peut être recouru au Tribunal fédéral, pour autant qu'il s'agit de la constitutionnalité de la mesure contestée. 20 Le recours apparaît comme interjeté, non point au nom de la commune, mais par des citoyens individuellement, comme tels et en leur propre nom. Or, en cette qualité les anciens membres du Conseil communal ont le droit de recourir. En effet la mise sous régie de la commune n'a pas eu seulement pour résultat de restreindre, pour celle-ci, l'exercice de ses droits de libre administration, mais elle porte également atteinte aux droits des citoyens individuellement, en les empêchant d'élire librement l'autorité communale, et en diminuant sensiblement leur droit de participation à l'administration communale, comme cela résulte de l'art. 206 de la loi fribourgeoise sur les communes. Ce droit de participer à l'administration communale doit être, aussi en droit public fribourgeois, considéré comme un droit individuel dans le sens de l'art. 178 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, et il se trouve sous la protection de cette disposition légale. 30 En ce qui touche le recours en lui-même, il y a lieu de remarquer ce qui suit: II. *Anderweilige Eingriffe in garantierte Rechte*. No 124. 809 Les faits allégués par le Conseil d'Etat seulement dans sa réponse au recours ne peuvent pas être pris en considération. En ce qui touche l'appréciation de l'arrêté de mise sous régie, les seuls faits décisifs sont ceux invoqués dans l'arrêté lui-même, et qui ont été établis par le Conseil d'Etat de Fribourg avant la publication du dit arrêté. C'est sur ces faits que se base la mesure attaquée, et qu'il y a lieu aussi d'apprécier la constitutionnalité de cette décision. En revanche les faits admis par l'arrêté de mise sous régie doivent être acceptés comme exacts, le Juge de légation ayant fait abstraction avec raison de toute enquête à cet égard. Or si l'on se demande si les faits constatés dans l'arrêté du Conseil d'Etat de Fribourg étaient suffisants pour justifier, au regard de la Constitution cantonale, la mise sous régie de la commune de Belfaux, cette question doit recevoir une solution négative. Aux termes de l'art. 77, al. 2 de la dite Constitution, les communes ont, sans restriction, le droit de libre administration de leurs biens, et les autorités cantonales n'exercent à ce sujet qu'une haute surveillance générale. Ces autorités peuvent sans doute, au cas où des irrégularités se produiraient dans l'administration d'une commune, prendre soit à l'égard de celle-ci soit à l'égard de l'autorité communale les mesures, prévues par la loi et, en particulier, prononcer le cas échéant la mise sous régie. Mais pour que l'autonomie des communes ne devienne pas un vain mot, il faut qu'une mesure aussi grave ne soit prise que dans les cas extrêmes, et alors que les abus dont il s'agit ont été commis par la commune elle-même. C'est ainsi que même l'art. 204 de la loi fribourgeoise sur les communes ne prévoit la possibilité d'une mise sous régie que lorsque les motifs prévus à cet effet (opposition à des ordres du Conseil d'Etat, ou

desordres dans l'administration) se sont présentes à répétées fois. Aussi longtemps, par contre, que la commune elle-même n'a commis aucun abus administratif grave, il pourrait être faite application de la mesure prévue à l'art. 203 de la loi précitée (destitution du Conseil communal, et ordonnance de nouvelles élections), mais la mise sous tutelle de la commune ne se justifie ni de par l'art. 810 A. Staatsrechtliche Entscheideungen. II. Abschnitt. Kantonsverfassungen. la Constitution, ni de par la loi. Par ce motif le recours doit être accueilli. En effet tous les reproches formulés dans les considérants de l'arrêté de mise sous tutelle ont trait à des agissements du Conseil communal, et non à des décisions de la commune. Le Conseil d'Etat n'a nullement affirmé que la commune ait été la cause des décisions et des prétendues violations de la loi reprochées au Conseil communal ; au contraire il résulte de l'arrêté lui-même (considérants 1 et 6), ainsi que des déclarations du Conseil d'Etat à cet égard, que l'assemblée communale, dans les cas où elle a eu à prendre une décision, a toujours su sauvegarder les intérêts de la commune. Aucun désordre grave dans l'administration communale n'a été non plus constaté. Dans les rapports annuels de gestion du Conseil d'Etat la commune de Belfaux n'a jamais figuré au nombre de celles dont les comptes ont été trouvés défectueux. En outre la plupart des griefs formulés dans l'arrêt attaqué ne justifient pas le reproche de désordre grave dans l'administration communale ; d'après le même arrêté, le Conseil communal ne s'est certainement pas rendu coupable d'un oubli de ses devoirs et n'a pas pris des décisions assez graves pour compromettre sérieusement la situation financière de la commune. Il est possible que quelques-unes des fautes signalées se soient produites plus d'une fois, mais il n'est nullement démontré que les mesures moins graves (avertissement, blâme, etc.) qui eussent été à leur place en l'espèce, et qui certainement auraient pu être prises aussi en présence de l'art. 204 de la loi sur les communes, aient été tentées d'abord par le Conseil d'Etat, mais sans succès, à l'égard de la commune ou de ses organes. 40 L'arrêté du Conseil d'Etat de Fribourg, prononçant la mise sous tutelle de la commune de Belfaux, doit dès lors être annulé comme inconstitutionnel. On aurait pu, à la vérité, se poser la question de savoir s'il n'y a pas lieu de renvoyer d'abord les recourants à s'adresser au Grand Conseil, autorité supérieure cantonale en matière de recours ; mais l'art. 205 de la loi fribourgeoise paraît ne prévoir un semblable recours que pour le cas où la mise sous tutelle. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. N° 124. 811 tutelle serait confirmée pour une nouvelle période de fonctions de quatre ans. En aucun cas d'ailleurs la nécessité d'un pareil renvoi ne résulte d'une disposition légale, et le tribunal de ceans s'est toujours réservé toute liberté à cet égard. Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce : Le recours est admis, et l'arrêt du Conseil d'Etat de Fribourg du 17 février 1894 est déclaré nul et de nul effet.

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