

## BGE 28 I 355

Bundesgericht (BGE), 1902-01-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_28\\_I\\_355](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_28_I_355)

FR: ATF 28 I 355

IT: DTF 28 I 355

### Volltext

354 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. Ul. Abschnitt. Kantonsverfahrungen. ber geric9tlic9cn ~e~örben. ~ie berfc9iebenen m:ufforberungen ber ?J3oUaeiorgane an ben :Refurruenten, ben m:nf~rud} ber ~it~e m:rno{b 3u 6efriebigen, unb nctc9~er, rine Jtautton au ~interregen, finb bct~er e&enfo beraffung~~ibrige WCctana~men, ~ie bie m:6~ ua~me eine~ .?Setrctge~ bon 15 ~r., ~orlln natürlic9 ber Umftanb uid}t~ ä.nbert, bctä bie ~efd}~rbe beS lRefurruenten an ben !Regie~ rungSrlf be~ Jtauton~ Uri, woriu biefer biß3i~linctricge m:l)nbung be~ ?l5on3eid}ef~ ?l5Ian3er unb !Rüdga&e ber S)intedage bedangfe, a6ge~iefen ~orben ift. ~ß fann fid} frctgen, 0& uic9t ber 9Mur~ rent in ienem WComente mit feiner ftctlltbrt'e9tliegen .?Sefc9werbe l)ä.tte 'tUftreten follcn. ~mein e~ ift au &ectc9ten, blla bie m:uf. l)ebung ber beraffungßwibrigen WCetanctl)men an fic9, ~enig~ fiens bie ber edaflenen m:mtß6efel)le, feinen :practifcgen Bwed l)atte; unb ferner, blla bie ~rctge ber meraffungSmä.aigfeit ber~ fel6en in bem eingeldteten 6trllfl)erllljren ~egen ~iberfe~nd)fett neucrbingß 3ur ~ißuffion fommen mufJte unb erft in bieiem merfal)ren il)re enbgHtge ~debigung etut fantona(em .?Soben finben fonnte. 3n cer ~at l)at baS Jtrei~gerid)l Ud bur~ fein Urteil Mm 8. ~rH 1902 jene WCaänaljmen, bie .?Sl'fel)le, eine Jtllution 3lt leiten, unb bie m:6nal)me eineß .?SetmgeS bon 15 ~r., auf iljre !Red)tmä.Uigfeit ge:prüft, biefl'16en Quer nid)t nur gebiUigt, fonbern nod) \>erfc9iirft baburd}, betß eS bem !Refurruenten beSlja16, ~eil er ben beraffung~~ibrigen .?Sefel)len nid)t ~olge Ieiftete, ~uae unb Jtoften aufedegte. ,3n bieiem Bufammenl)ange betrad)tet, mufJ ba~ angeford)tene Urteil felOft a~ mit bem @runbfa~e ber @e~altentrennung im ~iberf~rud} ftel)eub aufgefel)en ~erben. ,3n feinem m:ni~rud) barauf, bau bie berfd)iebenen 6tacttSgeroalten nid)t ü6er il)re @ren3en l)inau~9reifen bürfen, ~irb ber !Refur~ rent burd) JeneS Urteil, burd) bct~ bie Ü6ergriffe bcr ?l5olioei ~iitten gut gemad)t werden follcn, burd) ~eld)eS ba~ Unred)t aber nur berfd)ä.rft ~urbe, ebenfo, ia empfinblid)er berle~t, al~ burd) bie borangegangenen meraffung~roibrigfeiten ber ?l5oliaeiorgane. ~a~ Urteil mUß be.eljctl6 auS bem @efid)tS~uufte ber smtuctd)tung be~ @runbfa~eß ber @eroaltentrennung aufgel)otien ~erben. Ütiri~ geM erfd)eint baSfe(6e aud) l)om rein ftrafrec9tlicgen €5tanb:punfte (lU~ (tl~ nnl)alttiar, bQ 3um ~(t16eftanb be~ ~e(ifte~ ber ~iber~ fe~lid)feit gegen einen m:mtß6efe~1 überall, unb fo gerotü 'lud) im 11.

Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. No 84. 355 stanton Uri, geljört, bau ber ~efe~( )on einer im allgemeinen aujtänbigen .?Sel)örbe auSge~e (bgL ~ie3u ?l5fenninger, (fu~urf tine.e 6tr(tfgefe~6nd)e~ für ben Jtanton Uri § 69), ~aS l)iet nid)t 3utrifft. 3. ~aS a~eite !RefurSbegel)ren 3u3ufpred)eu, ift ba~ .?SunbeS~ :gertd)t nid)t fom~ent. 'tlelnad) l)at bct~ i8nnbeßgerid)t etfann t: ~er :n:efur~ roirb inf o\1)eit für begri'tttbet erf)ärt, ag baS Puis il ajoute qu'etant donnesles antecedents, comme aussi l'absence d'un reglement local sur les constructions, il n'a pas cru pou- voir refuser son approbation aux plans, qui ont ete acceptes avec deux variantes de deux ou trois etages, sous reserve des droits eventuels des tiers. Le Conseil communal rapp eller en terminant~ l'observation

formulée, en sa séance du 12 avril, a savoir « que les exigences de l'esthétique seraient mieux respectées si la hauteur du bâtiment était réduite. » La reprise partielle des travaux ayant été autorisée le 15 mai, Glasson a déclaré, par lettre du 28 juin, qu'aucune décision n'étant intervenue, au moment propice, au sujet de sa réclamation relative à sa sécurité comme voisin, il abandonne ce motif désormais caduc, en raison de l'avancement des travaux. Il demande qu'on tranche la question d'esthétique avant qu'ait été entreprise la construction du 3<sup>e</sup> étage, contre laquelle il proteste.

D. - Dans sa séance du 15 juillet, le Conseil d'Etat arrêta :

10 Une délégation du Conseil d'Etat est chargée de se transporter sur les lieux, mercredi 16 juillet, pour procéder aux constatations nécessaires et faire rapport. 20 L'ordre sera donné de suspendre les travaux. Cet arrêté est motivé en substance comme suit : En vertu de l'art. 732 du Code de procédure civile, appartiennent aux autorités administratives les questions que les lois spéciales placent dans leurs attributions. Souvent le Conseil d'Etat est appelé à faire application des prescriptions concernant la police du feu. À plus d'une reprise, il a dû revoir les approbations délivrées en vertu de l'art. 150 de la loi communale. Dans ce dernier cas, il a agi à la demande de propriétaires directement intéressés à la construction. On pourrait se demander si M. Jules Glasson avait qualité pour recourir contre les décisions du Conseil communal de Bulle, pour signaler ce qu'il considérerait comme une contravention à la loi communale et au règlement de la police du feu. Ces différents points n'ont pas été soulevés par le Conseil communal de Bulle. Ils n'auraient, du reste, aucun intérêt pratique. Le Conseil d'Etat serait compétent assurément pour intervenir d'office; à plus forte raison a-t-il le droit de le faire lorsqu'il est saisi d'une réclamation émanant d'un propriétaire voisin, qui veut éviter un dommage en faisant triompher sa manière de voir. Le Conseil d'Etat est, des lors, compétent pour examiner la contestation telle qu'elle lui est soumise et n'en saurait, en aucun cas, la renvoyer à l'appréciation des tribunaux. « Quant au fond et au grief tiré de la loi sur la police du feu », le Conseil d'Etat considère « qu'il n'y a pas eu d'irrégularité commise à cet égard » et que par conséquent il ne reste plus qu'à envisager la question au point de vue du grief fondé sur l'inobservation des conditions d'esthétique qui font fâche en matière de constructions. C'est pour pouvoir se prononcer sur la question d'esthétique que le Conseil d'Etat décrète le transport sur place. Ensuite d'un télégramme du 15 juillet les travaux furent suspendus. À ce moment, les murs du 2<sup>e</sup> étage étaient achevés et ceux du 3<sup>e</sup> étage commencés.

E. - Le lendemain 16 juillet la délégation du Conseil d'Etat se transporta sur les lieux, et le 18 juillet le Conseil d'Etat rendit l'arrêté suivant :

1° L'hoirie Decroux est invitée à modifier le plan et l'exécution de la maison en construction à Bulle, Avenue de la gare, dans le sens des considérants qui précèdent. 2° Le préfet de la Gruyère est chargé de veiller à l'exécution de cet arrêté. Cette décision est motivée exclusivement par des raisons d'esthétique. Les considérants se terminent comme suit : « Il est indispensable de remédier à la situation suivant les indications énoncées dans le rapport de l'architecte. Une réduction de la hauteur d'un étage, abaissant la corniche principale à la hauteur de celle de la maison Glasson, est, au point de vue de l'esthétique, la solution la plus rationnelle. Les deux pignons latéraux ou murs mitoyens, s'ils sont adjacents, devront être : 1° agrémentés par une couleur générale en rapport avec la façade principale de l'immeuble ; 2° pourvus, de treillis, par exemple, en lattes à toit et à gypse. Ces treillis, peints en vert ou entrelacés de verdure, atténueront dans la mesure du possible, Me comme hiver, la nudité des murs mitoyens de cette maison étroite, intercalée entre les deux immeubles existants. » Cette solution est absolument requise si l'on veut

obtenir l'unité d'aspect architectural de l'Avenue de la gare, unité qui serait rompue et défigurée par la construction projetée à trois étages et mansardes sur rez-de-chaussée. » F. - C'est contre cet arrêté, et contre celui du 15 juillet, que l'hoirie Decroux a déclaré recourir au Tribunal fédéral, conformément à l'art. 175, ch. 3 OJF. D'après la requérante, les deux arrêtés du Conseil d'Etat impliquent: 1° une violation de l'art. 12 de la Constitution cantonale & garantissant l'inviolabilité de la propriété; H. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. No 84. 359 2° une violation de l'art. 9 de la même Constitution garantissant l'égalité devant la loi; 3° une violation de l'art. 31 même Constitution garantissant la séparation des pouvoirs; 4° une violation de l'art. 4 Const. féd. soit un déni de justice «le Conseil d'Etat ayant prononcé sans avoir entendu les Decroux. » Les motifs de l'appui du recours contiennent entre autres le passage suivant: « Il existe à Bulle, à Fribourg, à Romont, dans toutes les villes du canton, et l'on construit actuellement dans toutes ces villes, des maisons à trois étages ou plus. » Il existe et l'on construit dans toutes ces villes des murs mitoyens dépourvus de jours et de fenêtres ..... » Il existe dans toutes les villes du canton des propriétaires qui construisent une maison nouvelle, reconstruisent ou élèvent une maison existante et lui donnent une hauteur supérieure à celle des maisons avoisinantes. » Jamais le Conseil d'Etat, qui à tout cela sous les yeux n'a songé à l'interdire, ne s'est en droit de le faire. Nous le mettons au défi d'en citer un seul exemple ». Dans sa réponse au recours, le Procureur-général invoque d'abord le parallélisme qui, selon lui, existe entre l'art. 77 Const. cant. d'une part et l'art. 64 de la même Constitution d'autre part. Il n'y aurait « pas fort longtemps » que le demandeur de l'hoirie Decroux lui-même aurait recouru au Tribunal fédéral en vue de faire annuler « un jugement rendu par les » Juges suppléants du Tribunal cantonal, qui avaient estimé « que par une circulaire faite pour un cas spécial (redemption » Favre), le Tribunal cantonal avait empiété sur le pouvoir judiciaire. » Le Tribunal fédéral aurait admis le recours et donné à la surveillance dont parle l'art. 64 une ampleur et une portée qu'on serait mal venu à restreindre sur le terrain administratif, l'art. 77 étant en quelque sorte plus impératif que l'art. 64. Le Procureur-général fait ensuite valoir qu'il suffit de parcourir la loi sur les communes pour se convaincre « qu'il chaque pas on rencontre l'intervention du Conseil d'Etat Oll 360 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. Hf. Abschnitt. Kantonsverfassungen. de son représentant le Préfet. » 4: Mais qu'est-il besoin, continue-t-il, d'insister sur toute l'économie de cette loi, qui suppose partout le Conseil d'Etat appelé à se prononcer en dernier ressort sur toutes espèces de questions aussi bien sur celles qui concernent l'administration que celles qui concernent la voirie? - Le CPC tranche ce débat dans ses art. 731 et suivants ..... On comprend qu'il eût été inutile d'ajouter après chaque disposition de la loi sur les communes une disposition mentionnant le droit du Conseil d'Etat d'intervenir chaque fois qu'une difficulté s'élève entre le Conseil communal et ses administrés à l'occasion de l'accomplissement des devoirs que la loi lui impose vis-à-vis du public, spécialement aux art. 147 à 176. » Puis on cite, en renvoyant à Salis, Droit fédéral, N° 554, le cas d'un nommé Fasel, auquel le Conseil d'Etat aurait refusé l'approbation d'un plan de construction, ainsi qu'« un cas analogue » qui se serait produit pour un M. Brugger qui voulait aussi construire une forge et qui a aussi recouru au Conseil fédéral. » « L'argument tiré de ce que l'art. 150 ne prévoirait pas de recours, est-il dit ensuite, n'a aucune valeur en présence de l'art. 731 du CPC. » Enfin la compétence du Conseil d'Etat résulterait de l'art. 52 de la Constitution cantonale qui dit, en parlant du Conseil d'Etat: e) il statue sur les contestations purement administratives qui ne sont pas réservées à une autre autorité; f) il surveille l'administration des communes et des paroisses; g) il surveille et dirige les autorités

inferieures adminis- tratives. Statuant snr ces faits el considemnt en droit : 1. - (Competence, formalite. ) 2. - Le premier argument de la recourante consiste a se prevaloir de l'art. 12 de la Constitution cantonale, lequel garantit l'inviolabilite de la propriete. D'apres la jurisprudence constante du Tribunal federal, il 11. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. No 84. 361 y a atteinte a ce principe constitutionnel toutes les fois qu'une autorit€ administrative impose une restriction a l'exercice -<l'un droit de propri€te, sans que cette restriction pnisse etre justifiee par une disposition de la loi. (Voir arrets du Tribuual federal, Rec. off. VI, 598, Xli, 288, consid. 3, XV, p. 742, XVI, p. 52B, XXII, p. 723, XXli, p. 1520, consid. 4, ainsi .que rarret rendu le 18 jnillet 1901, dans Ja cause Bischof- berger & Cie c. Arbon.) En l'espece, plusieurs dispositions legislatives ont ete invo- .quees ä l'appui des decisions attaquees, mais parmi toutes .ces dispositions il n'y en a qu'une seule, celle de l'art. 150 de la loi sur les communes, qui prevoie l'opposition a la cons- truction d'un batiment pour des motifs appartenant au do- maine de l'esthetique et de l'art. Or les deux decisions du Conseil d'Etat, en date du 15 et du 18 juillet, sont fondees :sur des motifs d'esthetique et perdent leur base des l'instant Oll ces motifs sont declares caducs. Par consequent la ques- tion se pose simplement de savoir si les mesures qui consti- tuent l'objet du recours sont conformes ou non a l'art. 150 de la loi sur les communes. 3. - Tout d'abord, il ne peut etre question dans l'espece d'une application directe et immediate de l'art. 150 susmen- tionne, attendu que par son texte meme, eet article se rap- porte exclusivement aux attributions des conseils commu- naux. Mais le Conseil d'Etat se considere comme competent pour surveiller l'application de la loi sur les eommunes et pour in- tervenir dans chaque cas Oll il estime qu'un conseil communal aurait du refuser l' autorisation d'un plan de construction. D'apres la reponse au recours, toutes les decisions de toutes les autorites communales, pourraient etre portees en derniere instance devant la juridiction administrative du Conseil d'Etat, et les dites autorites ne seraient que les organes ou instru- ments de ce dernier. TI n'y a pas lieu de se prononcer ici sur cette theorie au point de vue general des relations entre l'Etat et les com- munes, d'apres la Coustitution du canton de Fribourg : il suffit XXVIII, L - 1902 362 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. III. Abschnitt Kantonsverfassungen. de constater que ni la Constitution ni une loi cantonale quel- conque n'attribuent au Gouvernement le droit de casser, pour des motifs d'esthetique, la decision par laquelle un Conseil communal a approuve des plans de construction. En effet, si la Constitution fribourgeoise dit que le Conseil d'Etat « surveille :. l'administration des communes (art. 52 f),. il convient de remarquer d'autre part qu'aux termes de l'art. 76 de la me me Constitution, c'est la loi qui regle « tout ce- qui a rapport a l'organisation politique et administrative des communes. » Des loiS la disposition precitee de l'art. 52 n'a plus qu'un sens purement commemoratif, c'est-a-dire- qu'elle rappelle les attributions que le Conseil d'Etat exerce en vertu de la legislation speciaJe regissant la matiere, actuel- lement la loi sur les communes et paroisses, du 19 mai 1894. L'art. 3 de cette loi edicte, il est vrai, que les communes sont sous la haute surveillance de l'Etat, mais ici encore, il. s'agit d'un principe general qui doit etre interprete a l'aide- des dispositions speciales de la loi et qu'on ne sanrait invo- quer pour justifier tontes les immixtions qu'il pourrait venir a, l'idee d'un gouvernement de commettre. Autrement toute de- limitation de competences deviendrait illusoire et inutile, et. l'on ne s'expliquerait pas pourquoi il existe dans la loi sur les communes des dispositions positives soumettant un nombre restreint de decisions a la ratification du Conseil d'Etat (voir les artkles 73 et 255). L'on ne saisirait pas davantage la raison pour laquelle d'autres articles de la meme loi donnent des attributions distinctes a l' Assemblée communale ou au Conseil general (par exemple l'art. 124), an Preiet ou a la

Direction de l'Interieur (voir les art. 114, 124, 142, 176, 255). Toute l' economie de la loi sur les communes et pa- roisses serait incomprehensible, si le Conseil d'Etat avait deo prime abord la competence de revoir et de casser quand bon lui semble, n'importe quelle decision de n'importe quelle au- torite appelee a statuer en matiere d'administration communale. 4. - Le meme raisonnement pourrait etre repete autant de fois qu'il existe de lois attribuant des competences spe- ciales au Conseil d'Etat. 11. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. N° 84. 363 Ainsi, pour rester dans le domaine de la procedure admi- nistrative en matiere de construction, il n'y aurait qu'a par- conrir la loi sur la police du feu et les assurances contre l'incendie, du 21 mai 1872, et en particulier la section TI de cette loi, concernant le 4: mode de proceder pour les autori- sations, derogations et en cas d'opposition :. et donnant des pouvoirs nettement determines a la commission locale, au Prefet, ä. la Commission centrale et enfin au Conseil d'Etat. Toutes les dispositions de ce chapitre resteraient lettre morte si le Conseil d'Etat avait la faculte d'intel'venir partout et dans chaque ;cas particnlier et de casser les decisions prises dans les limites de leur competence par les autorites instituees a tenenr de la loi. 5. - Le Conseil d'Etat a ete mis au defi par la l'ecou- rante de eiter un seul exemple antedeur d'une procedure pareille a celle qu'il a suivie dans respece. La reponse au recouS iuvoque le cas d'un forgeron auquel, en 1879, le Conseil d'Etat aurait refuse rautorisation de construire parce qu'aux termes de l'art. 138 de la loi sur les communes (au- jourd'hui art. 171 b), les ateliers bruyants doivent etre places en des lieux ecartes. Mais d'abord il ne s'agit pas la de mo- tifs relevant de l'estMtique; ensuite rien ne prouve que dans le cas cite le Conseil d'Etat ait casse une autorisation de construire delivree par le Conseil communal, et qu'il n'ait pas simplement ecarte ou refuse de prendre en consideration un recours dirige contre le refus de la part du Conseil communal de delivrer une autorisation; enfin il n'est pas meme etabli qua le Conseil d'Etat ait en a s'occuper de Ja dite affaire, etant donne que le Recueil de Salis (N° (54), senl invoque dans la reponse au recours, ne sptkifie pas l'autorite canto- nale auteur du refus. 6. - Quant aux art. 731 suiv. du Code de procedure ci- vile ils ne tranchent nullement le debat, comme il est dit , dans la reponse an recoul's. En effet, il suffit de Jeter un coup d'reil sur les articles en question, pour se convaincre qu'ils ne contiennent aucune delimitation de comp6tence entre le Conseil d'Etat et les an- 364 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. W. Abschnitt. Kantonsverfassungen. tres autorites administratives ;au contraire, la delimitation est faite entre toutes les autorites administratives, d'une part, et toutes les autorites judiciaires, d'autre part. Par conse- quent rart. 731, aux termes duquel «les difficultes purement administratives sont soumises au Conseil d'Etat', ne peut etre applique que conformement aux dispositions speciales qni le suivent. Or dans la plupart de ces dispositions spe- ciales, et en particulier dans celle qui concerne les affaires communales, le nom du Conseil d'Etat ne figure meme pas (voir art. 732-740); si dans les art. 741 et 742 il est ques- tion de lui, c' est que ces articles se rapportent, ou bien ades cas ou les parties sont d'accord pour lui soumettre une dif- ficulte (art. 742), on bien ades cas ou le Conseil d'Etat est la seule auto rite administrative qui puisse entrer en conside- ration (art. 741). Mais le Code de procedure civile, du 18 octobre 1849, ne saurait etre invoque en l'espece, alors meme qu'il contien- draient un article ponvant etre interprete dans le sens de la reponse au re co urs. En effet un pareil article devrait etre considere comme tacitement abroge par la loi sur les com- munes et paroisses du 19 mai 1894, laquelle contient precie- sement une delimitation de competences entre les differentes autorites administratives qui peuvent entrer en consideration apropos d'administration communale. 7. - Aucune disposition constitutionnelle ou legislative n'ayant pu etre invoquee a bon droit pour justifier les restric- tions imposees ä. l'hoirie Decroux, il s'en suit que les deux decisions

attaquées, ordonnant l'une la suspension des travaux afin de pouvoir se prononcer sur la question d'esthétique, et l'autre la modification du plan et de l'exécution de la maison en construction, pour des motifs d'esthétique, doivent être annulées comme impliquant une violation du droit de propriété garanti par l'art. 12 de la Constitution fribourgeoise.

D'ailleurs, y eut-il même une disposition législative pouvant être interprétée en faveur des deux arrêtés ci-dessus, le recours n'en apparaîtrait pas moins fondé. Il n'est pas

11. *Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte.* N° 84. admissible qu'un gouvernement puisse en tout état de cause, et dans n'importe quelle phase d'une construction, exiger la modification de plans qui ont été régulièrement soumis à l'autorité compétente et qui ont reçu l'approbation de celle-ci. Il faut qu'il vienne un moment où le propriétaire sache à quoi s'en tenir. Et en tous cas, une mesure comme celle qui fait l'objet du présent recours, par laquelle un propriétaire est contraint à démolir une partie du bâtiment, exécutée conformément aux plans approuvés, sans qu'il soit même question d'indemnité, ne saurait être conciliée avec le principe constitutionnel de l'inviolabilité de la propriété. Par ces motifs, Le Tribunal fédéral prononce: Le recours est déclaré fondé et les arrêtés du Conseil d'Etat de Fribourg du 15 et du 18 juillet 1902 sont annulés. • •

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