

## BGE 30 I 332

Bundesgericht (BGE), 1904-01-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_30\\_I\\_332](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_30_I_332)

FR: ATF 30 I 332

IT: DTF 30 I 332

### Volltext

332 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. III. Abschnitt. Kantonsverfassungen. (Rend) biefen ~{u~fü9runge\t mun anerfnnt werben, 'o(t~ 'oie bem (tngfod)tenen @r{(t}3 3u @runbe Hegembe unb . burd) IBo~~~ (tbfimmmnA f(tuftionierte ~{u~{egung be~ ~rt. ~5 lltt. c ~lB un @egenfn~ an berienigen 'ocr lRefurrenten mit <5mn unb @ctft 'oer merfaffng burd)auS3 im @inf(ang fte9t, we~9(tlb ber ffieturS3 ab~ auroeifen ift. SDemnucl} 9(tt baS3 23unbeS3gerid)t erhnt: SDer ffiefur~ wirb nogeroiefen. 11. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. Atteintes portees a d'autres droits garantis. 58. Al'ret du 1"r juin 1904, dans la cause Mourlevat contre Conseil d'Etat de Fribourg. Atteinte au principe de l'inviolabilité de la propriété, al:t. ,12 Const. fl'ib. (Suspension de travaux de constructions autorisées par les autorités competentes.) A. - A une époque que le dossier ne permet pas de déterminer exactement, Jean M:ourlevat decida de constrmre un batiment a l'usage d'atelier et d'habitation sur l'emplacement, affecte jusqu'alors a un jardin, qu'il possédait à la rue du Tir, a Bulle; les plans de cette construction furent regulierement approuves par le Conseil communal de Bulle et le Prefet de la Gruyere, par le premier en date du 22, par le second en date du 27 janvier 1904, et ce quand bien m~me le Conseil communal de Bulle avait ete nanti, le 9 dn m~me mois, d'une petition, rev~tue d'une centaine de signatures! lui demandant de mettre a l'etude, en reservant uu poste a ce sujet au budget de l'annee courante, la questio~ de l'etablissement d'une avenue destinee a relier plus dlrectement le quartier dit de l'Ecll avec la gare de Bulle, la dite avenue devant partir precisement du jardin de Mourlevat. H. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. N° 58. 333 Ensuite de ces autorisations des 22 et 27 janvier, le recourant se mit aussitôt a l'oeuvre, provoqua les offres de divers entrepreneurs, traita avec celui ou ceux qui lui paraissaient presenter le plus de garantie ou dont les prix etaient le plus avantageux et loua tout ou partie des locaux du batiment projete avaut meme que les travaux eussent commence; le 15 mars, ou peut-etre meme un ou deux jours avant cette date, les travaux commencerent effectivement. B. - Cependant les auteurs de la petition du 9 janvier, ou quelques-uns d'entre eux, ne demeuraient pas inactifs; un comite d'initiative s'etait forme, qui, le 25 fevrier, s'adressait au Conseil communal de Bulle pour lui rappeler la petition en question et lui demander de retirer l'autorisation de construire accordee a Mourlevat ou du moins d'ordonner la suspension de tous travaux jusqu'a ce que le Conseil general se ffit prononce sur le fond m~me de l'affaire, c'est-a-dire sur la question d'ouverture ou de non-ouverture de l'avenue reclamee. Le 29 fevrier, le Conseil communal refusa de satisfaire a eette demande, en se fondant sur ce que la dite avenue occasionnerait une depense trop considerable qui ne serait point compensee par les avantages pouvant en resulter. Le Comite d'initiative s'adressa alors, le 14 mars, par l'intermediaire de l'avocat Chassot, au Conseil d'Etat de Fribourg, en demandant a celui-ci d'ordonner par voie de mesure administrative ou provisionnelle la suspension des travailX deja commences, afin de permettre au Conseil general de se nantir du conflit et de prendre telle decision qui lui conviendrait sur le fond.

Le 16 mars, dix-sept membres du Conseil general, - soit le quorum prevu a l'art. 91 de la loi du 19 mai 1894 sur les communes et paroisses, du tiers des membres de ce conseil, - demanderent au Conseil communal de convoquer le Conseil general a bref delai « pour discuter la question de la nouvelle avenue. » C. - C'est sur ces entrefaites que, - sans mentionner qu'une demande d'expropriation eilt ete formee par les autorites communales de Bulle a l'encontre de Mourlevat, et sans mentionner prendre aucuns renseignements aupres du Conseil communal sur cette affaire, - le Conseil d'Etat de Fribourg decida, le 19 mars, que Mourlevat devait suspendre tous travaux relatifs a la construction commencee; le meme jour il donna telegraphiquement au Prefet de la Gruyere les Ordres necessaires a cet effet, et ceux-ci furent immediatement transmis a Mourlevat ; le meme jour encore, ce dernier demanda par depêche au Conseil d'Etat la revocation de cette defense pour le 21 au matin, en rappelant que les plans de sa construction avaient ete regulierement approuves par le Conseil communal et le Prefet, mais il ne recut aucune reponse. D. - Le 24 mars, Mourlevat recourut alors au Tribunal federal comme Cour de droit public, en concluant a l'annulation de la decision ou de l'arrête du Conseil d'Etat en date du 19 du meme mois, pour atteinte portee soit au principe de l'inviolabilite de la propriete garantie par l'art. 12 Const. cant., soit au principe de la separation des pouvoirs (art. 31 ibid.). Le recourant invoquait en outre l'art. 113 de la loi susrappee du 19 mai 1894, a teneur duquel c'est au Conseil communal seul qu'il appartient de prendre l'initiative des ameliorations a introduire dans la commune, - l'art. 147 ibid., aux termes duquel c'est le Conseil communal seul qui est en droit de reclamer les expropriations forcees pour cause d'utilite publique dans la commune, - enfin l'art. 44 de la loi du 30 octobre 1849 sur l'expropriation pour cause d'utilite publique, disposant que les tribunaux, et non le Conseil d'Etat, peuvent refuser toute indemnite pour l'expropriation d'une construction que le proprietaire n'aurait elevee qu'en vue d'obtenir une indemnite d'expropriation plus considerable. E. - Apres le depot de ce recours, et ensuite de la demande de convocation adressee au Conseil communal le 16 mars, le Conseil general de Bulle se reunit le 6 avril et decida de ne pas prevoir sur le plan general d'alignement de la ville la creation de l'avenue susrappee, ecartant ainsi purement et simplement la petition du 9 janvier. II. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. No 58. F. - Le 20 avril, le Conseil d'Etat repondit au recours, en concluant a ce que ce dernier soit ecarte comme premature, subsidiairement comme mal fonde. Le defendeur au recours soutient qu'il ne peut etre question en l'espece d'une atteinte au principe constitutionnel de l'inviolabilite de la propriete, parce que la restriction apportee a l'exercice du droit de propriete de Mourlevat n'est pas une restriction definitive, qu'il ne s'agit que d'une simple mesure administrative ou provisionnelle destinee a sauvegarder le droit de la commune de Bulle de poursuivre eventuellement l'expropriation de l'immeuble du recourant comme aussi a empêcher Mourlevat d'exciper de sa bonne foi en cas d'application de l'art. 44 de la loi du 30 octobre 1849, et parce que, d'ailleurs, cette restriction se trouve pleinement justifiee par la legislation fribourgeoise sur les communes, sur les routes et sur les expropriations pour cause d'utilite publique. Sur ce dernier point, le defendeur invoque les dispositions constitutionnelles ou legales ci-apres : l'art. 77 Const. cant. (3, loi sur les communes), aux termes desquelles communes sont sous la haute surveillance de l'Etat; - l'art. 76 eod., disposant que la loi regle tout ce qui a rapport à l'organisation politique et administrative des communes ; - les art. 93, 94 et 73 b de la loi du 19 mai 1894, qui, - le defendeur le reconnaît expressément, - placent cette question d'avenue, ainsi que les mesures administratives ou financieres que celle-ci pourrait

comporter, dans la compétence du Conseil général de Bulle, sous la seule réserve de la « ratification » du Conseil d'Etat dans le cas où la dépense s'élèverait à plus de 5000 fr. ; les art. 3, 4, 54, 55 et 99 de la loi sur les routes du 23 novembre 1849, d'après lesquels l'ouverture, de même que la cancellation de routes ou voies publiques, les plans et devis de reconstructions à neuf de routes communales, ainsi que les plans d'alignement établis en cas de construction de nouvelles rues dans l'intérieur des villes, doivent être soumis à la « ratification » du Conseil d'Etat; - l'art. 51 ibid. permettant même au Conseil d'Etat d'ordonner la reconstruction à neuf d'une route communale, lorsque celle-ci sert « de communication entre plusieurs communes Oll de débouché 336 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. III. Abschnitt. Kantonsverfassungen. aux productions du sol ~ ; - Part. 85 ibid. prévoyant les mesures qui peuvent être prises contre une commune lorsque celle-ci, après en avoir été requise, n'exécute pas les travaux lui incombant de par la loi relativement à la construction, à la reconstruction ou à l'entretien de routes ou de voies publiques; - l'art. 113 ibid., prescrivant que, lorsque l'Etat ou une commune réclame le sacrifice d'une propriété immobilière pour l'établissement ou la correction d'une route, il doit être procédé conformément à la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique; - enfin Part. 6 litt. b et e et l'art. 10 de cette dernière loi, du 30 octobre 1849, aux termes desquels les expropriations nécessaires en vue de l'ouverture de nouvelles rues ne peuvent être prononcées par les tribunaux qu'après une déclaration d'utilité publique délivrée par le Conseil d'Etat. Le défendeur ajoutait d'ailleurs) - comme s'il eût ignoré la décision du Conseil général en date du 6 avril, - que, si le dit Conseil faisait droit à la pétition du 9 janvier et décidait d'ouvrir l'avenue réclamée, il serait procédé envers Mourlevat conformément à la loi sur les expropriations, du 30 octobre 1849, mais que, si, en revanche, ce projet d'avenue était rejeté, l'ordre de suspension des travaux donné le 19 mars serait immédiatement révoqué. G. - Dans un mémoire ultérieur, - le 10 mai, - le Conseil d'Etat expose que le Conseil général de Bulle serait revenu sur sa décision du 6 avril, en chargeant, le 27 avril, une Commission de neuf membres de revoir le plan général d'extension et d'alignement de la ville, « toute décision sur les nouvelles avenues » étant provisoirement suspendue. Cette nouvelle décision du Conseil général, du 27 avril, ne figure au dossier que sous la forme d'un télégramme particulier adressé le 10 mai au Conseil d'Etat par un sieur Cosandey. Cette décision du 27 avril n'a pu d'ailleurs avoir pour effet d'annuler ou de modifier celle du 6 du même mois, puisque, suivant le défendeur, celui-ci aurait été nanti le 1<sup>er</sup> mai par l'avocat Chassot agissant au nom des auteurs de la pétition H. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. No 58. 337 du 9 janvier, d'un recours dirigé contre la décision du 6 avril (qui devait donc bien subsister malgré celle du 27). Statuant sur ces faits et considérant en droit : 1. - Le recourant prétend en premier lieu que l'arrêté ou la décision du Conseil d'Etat en date du 19 mars 1904 constitue une atteinte au principe de l'inviolabilité de la propriété garantie par l'art. 12 Const. frib. ; il convient donc d'examiner d'abord le recours à ce point de vue, puisque si le recours devait apparaître comme fondé sur ce point, il serait inutile de rechercher si c'est également avec raison que le recourant a invoqué la violation, de la part du Conseil d'Etat de Fribourg, du principe de la séparation des pouvoirs inscrits à l'art. 31 ibid. 2. - Ainsi que le Tribunal fédéral l'a reconnu en maints endroits déjà, la garantie de l'inviolabilité de la propriété, telle qu'elle figure à l'art. 12 Const. frib. comme aussi, sous cette forme ou sous une autre, dans la constitution de tous les autres cantons (à une seule exception près), n'est pas une garantie absolue; le Tribunal fédéral a toujours admis que les dispositions constitutionnelles du genre de celle de l'art. 12 précitée ne garantissent l'inviolabilité de la propriété que dans la mesure dans laquelle cette propriété

se trouve determinee et definie par la legislation interieure des cantons; en d'autres termes, la legislation d'un canton peut, sans porter atteinte au principe constitutionnel susrappele, restreindre le contenu du droit de propriete, determiner les droits speciaux que comporte ce dernier, modifier, etendre ou restreindre le regime de la propriete, a la seule condition qu'elle le fasse d'une maniere generale, egale pour tous; ainsi le Tribunal federal a juge souvent deja que, par retablissement de traces de rues ou de plans d'alignement, il peut etre apporte des restrictions au droit des proprietaires de batir ou de construire sur leurs immeubles sans qu'il y ait lieu a expropriation, soit au paiement d'une indemnite aux dits proprietaires, a condition toutefois que ces restrictions procedent de la loi et constituent ainsi une limitation legale du droit de propriete et non la suppression, par mesure administrative, d'un element du droit de propriete (VOlre arret du Tribunal federal du 15 octobre 1903 en la cause Charriere-Vuagnat et consorts c. Geneve, B;c. off. XXIX, I, N° 84, consid. 6, p. 394, ainsi que les precedents y rappeles). Il en suit, a contrario, qu'il y a atteinte au dit principe constitutionnel toutes les fois qu'une autorite, administrative ou judiciaire, impose une restriction a l'exercice du droit de propriete sans que cette restriction puisse etre justifiee par une disposition formelle de la loi (voir l'arret du Tribunal federal du 23 decembre 1902 en la cause Decroux c. Fribourg, B;c. off. XXVIII, I, N° 84, consid. 2, p. 3601. 3. - L'application de ces principes en la cause conduit a reconnaitre le recours comme evidemment bien fonde. Il est en effet certain tout d'abord que la decision du Conseil d'Etat du 19 mars 1904 implique ou constitue une restriction a l'exercice du droit de propriete du recourant. Ce dernier, par suite de cette decision, s'est trouve empêche d'user de son droit de propriete comme il l'entendait, de continuer les travaux de construction qu'il avait commences et pour lesquels il avait obtenu du Conseil communal de Bulle et du Prefet de la Gruyere les autorisations necessaires. Et, d'autre part, il est non moins certain que cette restriction ne peut etre justifiee par aucune disposition du droit fribourgeois, en particulier par aucun des textes de lois invoques par le defendeur au recours. La seule raison qu'allégué le Conseil d'Etat pour chercher a justifier sa decision du 19 mars consiste a pretendre qu'il a voulu sauvegarder le droit de la commune de Bulle de poursuivre l'expropriation de tout ou partie de l'immeuble de Mourlevat pour le cas où les autorites de cette ville viendraient a decreter l'ouverture de l'avenue reclamee par les petitionnaires du 9 janvier 1904, au cas où une disposition legale, dans le canton de Fribourg, n'autoriserait une telle restriction a l'exercice du droit de propriete et ne permet a une autorite quelconque, administrative ou judiciaire, d'interdire a un proprietaire de construire sur son immeuble selon des plans regulierement approuves, en raison de son droit d'interference. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. N° 58. 339 simples eventualites, soit de circonstances sans doute possibles, mais pouvant, d'autre part, ne jamais se produire. La seule voie que connait la legislation fribourgeoise dans un cas de cette nature, est celle de l'expropriation; et si la commune de Bulle, dont seules les autorites etaient competentes a cet effet, voulait faire usage de son droit d'expropriation a l'egard de la propriete de Mourlevat et qu'elle se trouvât, au moment de l'expropriation, en presence d'un terrain bati au lieu d'un terrain non bati, elle n'eût meme pas pu invoquer le benefice de l'art. 44 de la loi sur l'expropriation du 30 octobre 1849, puisqu'en approuvant sans aucune reserve les plans presentes par Mourlevat elle autorisait ce dernier a croire qu'il ne serait jamais (du moins dans un assez long avenir) procede a l'expropriation, et qu'ainsi Mourlevat, en se decidant a construire, ne pouvait se laisser guider par des idees de speculation basees sur le fait de cette expropriation; la commune de Bulle voulait-elle d'ailleurs chercher a se prevaloir a un moment donne de

art. 44 précite, que le Conseil d'Etat néanmoins n'avait nullement le droit d'intervenir comme il l'a fait et que la question n'aurait pu trouver sa solution que devant les tribunaux, une fois l'expropriation régulièrement obtenue. L'argument que le Conseil d'Etat a cherché à tirer des art. 76 et 77 Const. cant., avait été invoqué par lui déjà dans l'affaire Decroux précitée et a été rejeté par le dit arrêt (consid. 3 et 4). Les autres dispositions légales visées par la réponse au recours ou bien ont trait à un tout autre objet que celui dont il s'agit ici (elles réservent par exemple la ratification du Conseil d'Etat pour l'ouverture ou pour la cancellation de routes ou voies publiques, de même que pour les plans d'alignement en cas de construction de nouvelles rues, elles permettent à cette autorité d'ordonner, sous des conditions déterminées, la reconstruction de routes à neuf, etc.), - ou bien démontrent que la seule procédure qui eût été possible en l'espèce, était celle indiquée plus haut, de l'expropriation. 4. - Quant à la distinction que le défendeur au recours 340 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. III. Abschnitt. Kantonserfassungen. voudrait faire entre les restrictions à l'exercice du droit de propriété, suivant que ces restrictions sont définitives ou provisoires, il n'y a pas lieu de s'y arrêter. Il est en effet impossible d'apercevoir comment une mesure inconstitutionnelle cesserait d'avoir ce caractère parce qu'au lieu d'être définitive elle serait simplement provisionnelle. Toute restriction apportée par une autorité quelconque, administrative ou judiciaire, au droit de propriété, sans que cette restriction soit justifiée par une disposition formelle de la loi, implique une atteinte au principe constitutionnel de l'inviolabilité de la propriété, peu importe la durée de cette restriction ; cela va évidemment de soi, mais au besoin l'on peut remarquer encore que l'art. 175, chiffre 3 OJF (113, chiff. 3 CF), en plaçant dans la compétence du Tribunal fédéral comme Cour de droit public les recours pour violation de droits constitutionnels des citoyens (sous réserve des contestations visées à l'art. 189 ibid.), ne fait aucune distinction suivant que cette violation de droits constitutionnels est définitive ou simplement provisoire ; d'ailleurs, dans l'arrêt Decroux sus-rappelé, le Tribunal fédéral a annulé déjà une mesure provisionnelle du même genre que celle dont il s'agit ici (voir le consid. 7 et le dispositif du dit arrêt). De même, point n'est besoin de s'arrêter aux faits postérieurs à la décision du 19 mars ; il est évident que ni la décision du Conseil général en date du 27 avril, dont aucune expédition authentique d'ailleurs ne figure au dossier, ni le recours interjeté le 1<sup>er</sup> mai auprès du Conseil d'Etat par les auteurs de la pétition du 9 janvier contre la décision du Conseil général du 6 avril, - recours dont le défendeur n'a indiqué dans la cause actuelle ni les moyens, ni les conclusions, - n'ont pu donner au Conseil d'Etat un droit que celui-ci n'avait point d'après la loi. 5. - Le recours apparaissant ainsi comme fondé en tant qu'il invoque la violation de l'art. 12 Const. frib., il est superflu d'examiner le moyen subsidiaire tiré par le requérant de l'art. 31 ibid. II. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. N° 58. Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce : 341 Le recours est déclaré fondé ; en conséquence est annulée la décision par laquelle le Conseil d'Etat de Fribourg a, le 19 mars 1904 ordonné au requérant de suspendre les travaux de construction commencés par ce dernier sur sa propriété de la rue du Tir, à Bulle.

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