

BGE 35 I 559

Bundesgericht (BGE), 1909-03-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_35_I_559

FR: ATF 35 I 559

IT: DTF 35 I 559

Volltext

558 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. 11. Abschnitt. Bundesgesetze. geri~.tßf[aufel e~tgegenftanb, ~enn, 11.laS ben @efeUfc!jaftSbet'trag betr~t, fo 9~t ~Ie lJteffurrentin feI6er in i9rer stragbeantwortung~~ fc!jntt unb tu 19rem lJeeffurfe em baß lSunbeßgeric!jt erWirt e~ 9anble ftc!j im borHegenben lJaUe nic!jt um eine strage auS bem ~ereUfc!jaftS\lerl)iiUniS, ba~ übrigenS gar nic!jt me9r oejt(e)' bie tu bel' ~t)\otgefnoongation 'ocr ~anbwerfer6anf ent~artene st{~ufe(aoer foffte nac!j il)rem Un311.lcibeutigen ?ffortfaute nut bon 'ocr ":lfrebitorf!jaft" angerufen \l.lerben tönnen, joban afio jebenfaUS b~e ~te f u rr en ti n, 'oie ja nic!jt in 'oie iRec!jte 'ocr ~anbwerferb,mf elUgetreten ift, fic!j niemaß auf biefte strafet berufen fonnte UUt bat3utun, b~f3. iUt \lorliegenben lJaUe nic!jt baS BibUg e ri c!j t,' fon. bem ,~er. Blbt(gctic!jtß~tiifibent 3uftiinbig fei,- ein 6tanb\unft, ber uongenß 3ur lSegrünbung eineS ftMtßrec!jtlic!jen lJeeffutfeß wegen mer!e~ung bon ~(rt 59 lS~ l;)on l;)ornl)erein nic!jt geeignet gewesen ware. ~emnac!j 9at baß lSunbeßgeric!jt erkannt: ~er lRetutß rolt'b aßgell.liefen. Dritter Abschnitt. - Troisieme section. Kantonsverfassungen. Constitutions cantonales. ... I. Prinzip der Gewaltentrennung. - Separation des pouvoirs. mergL, fpeaieU oetr. Übergift in baS @ebiet ber gefetgebenben @ewaU : i)'r. 92. II. Unverletzlichkeit des Eigentums. Inviolabilite de la propriete. 92. Arret du 11 mars 1909 dans la cause Assamblees communales et citoyens d'Autavaux at da Forel contre Conseil d'Etat du ca.nton da Fribourg. Pas d'atteinte au principe de l'inviolabilite de la propriMe par le fait de la suppression de certains privileges en matiere de charges paroissiales. - Attributions du Conseil d'Etat en cette maUere. - Pascl'empioiement sur le dom!line legislatif si, par la suite, le Grand Conseil a approuve les mesures y relatives prises par le Conseil d'Etat. A. - Le 25 janvier 1907, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a ren du deux am~tes, l'un, n° 156, disposant: « Il ~ est decide, en principe, de detacher de la paroisse d'Esta- » vayer le territoire de la commune d' Autavaux, pour l'in- .560 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. UI. Abschnitt. Kantonsverfa&sungen. ') incorporer a la paroisse de Montbrelloz, SOUS reSerVe de » l'assentiment de l'Ordinaire diocesain et de l'exameu des » objections qui pourraient etre formulees par la paroisse » de Montbreiloz »; - l'autre, n° 158 portant: « Il est de- » eide, en principe, de detacher de la paroisse d'Estavayer » le territoire de la commune de Forel et de l'incorporer » ä la paroisse de Rueyres-Ies-Pres ou, de preference, a celle » de Montbrelloz, SOllS reserve de l'assentiment de l'Ordi- » naire diocesain et de l'examen des objections qui pour- » raient etre formulees par Rueyres ou Montbrelloz. » B. - L'Ordinaire diocesain ayant donne son assentiment aux proje~s du Conseil d'Etat fribourgeois, celui-ci, a 10. date du 8 aVrll 1907, ne prit pas moins de huit arretes dont quatre pour Autavaux, et quatre pour Forel, qui furent eommuniques aux interesses le 16 dito Le premier de ces arretes dispose : « Al't. leI'. - Le territoire de la commune d'Autavaux » est incorpore a 10. paroisse de Montbrelloz. ') Art. 2. - La paroisse d'Estavayer versera, dans les " conditions indiquees » (c'est-a-dire en remboursement du prix de rachat du « droit

de premisses » paye par Autavaux au cure d'Estavayer le 14 mars 1866) « une somme de 500 fr., avant le 1^{er} mai 1907, a la paroisse, soit au bénéfice de la cure de Montbrelloz. »

Art. 3. - Les paroissiens d'Autavaux sont soumis aux mêmes charges que ceux qui sont établis à Montbrelloz. » Art. 4. - Le bénéfice de la cure devra être complète » au moyen d'un prélèvement de 350 fr. par an sur le produit de l'impôt paroissial. Cette capitalisation sera continuée jusqu'à ce que le bénéfice soit reconnu suffisant par l'Ordinaire diocésain et le Conseil d'Etat. » Art. 5. - La date et les autres conditions de cette incorporation feront l'objet d'un arrêté spécial. » Le second: (Art. 1^{er} - Le territoire de la commune d'Autavaux » sera incorporé à la paroisse de Montbrelloz des le 1^{er} mai 1907. 11. Unverletzlichkeit des Eigentums. N° 92. 561) Art. 2. - Au prochain renouvellement des conseils paroissiaux (c'est-à-dire en 1909), la commune d'Autavaux, aura le droit de revendiquer le bénéfice de l'art. 297 de la loi sur les communes et paroisses. Art. 3. - La Direction de la Justice et des Cultes est chargée de veiller à l'exécution du présent arrêté, qui sera publié dans la Feuille officielle et inséré au Bulletin des lois. L'art. 297 précite de la loi sur les communes et paroisses -du 19 mai 1894, dans son alinéa 1^{er}, le seul intéressant dans ce débat, est ainsi conçu: « Il y a dans chaque paroisse un conseil paroissial, composé de cinq membres élus par l'assemblée paroissiale pour le terme de quatre ans. Ils sont répartis, si la paroisse est formée de plusieurs communes, entre ces-ci, autant que possible, proportionnellement à la population respective, mais de telle sorte que chacune d'elles ait au moins un représentant. Il est fait exception à cette règle dans les cas prévus à l'art. 316 2^{me} alinéa de la présente loi. » L'art. 316 de cette même loi, auquel renvoie le précédent art. 297 al. 1, est de la teneur ci-après: « Les communes continuent à contribuer, comme du passé, aux charges paroissiales qui leur incombent présentement. Toutefois, leur cotisation est versée dans la bourse paroissiale, pour être utilisée par l'autorité paroissiale selon les usages et besoins. » Il n'est rien changé à la situation des communes ou des localités qui, ensuite d'anciens usages ou conventions, ne sont pas appelées à contribuer aux frais de culte et autres de la paroisse dont elles font partie. » Deux autres arrêtés détachent la commune d'Autavaux de l'arrondissement d'état civil et du cercle d'inhumation d'Estavayer pour la rattacher à l'arrondissement d'état civil et au cercle d'inhumation de Montbrelloz. Le cinquième arrêté porte: « Art. 1^{er} - Le territoire de la commune de Forel est définitivement incorporé à la paroisse de Rueyres-les-Pres. AS 35 I - 1909 37 562 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. III. Abschnitt. Kantonsverfassungen. » Art. 2. - La paroisse d'Estavayer-le-Lac versera, dans les conditions indiquées, (soit également en remboursement du prix de rachat d'un droit de premisses paye par Forel au cure d'Estavayer dans les années 1863 à 1866), avant le 1^{er} mai 1907, une somme de 500 fr. à la paroisse, soit au bénéfice de la cure de Rueyres-les-Pres. » Art. 3. - Les paroissiens de Forel sont soumis aux mêmes charges que ceux qui sont domiciliés à Rueyres-les-Pres. » Art. 4. - Le bénéfice curial devra être complète au moyen d'un prélèvement de 400 fr. par an sur le produit de l'impôt paroissial. Cette capitalisation sera continuée jusqu'à ce que le bénéfice soit reconnu suffisant par l'Ordinaire diocésain et le Conseil d'Etat. Art. 5. - Il sera, en outre, prélevé sur le produit de l'impôt paroissial une somme de 100 fr., à remettre, chaque année, au cure de Rueyres-les-Pres, à titre d'indemnité pour frais de transport en vue de la célébration de la messe matinale à Forel. » Art. 6. - La date et les autres conditions de cette incorporation feront l'objet d'un arrêté spécial. Le sixième: Art. 1^{er} - Le territoire de la commune de Forel sera incorporé tout entier à la paroisse de Rueyres-les-Pres » des le 1^{er} mai 1907. Art. 2. - Au prochain renouvellement des

conseils » paroissiaux, les paroissiens de Forel pourront revendiquer » le bénéfice de l'art. 297 de la loi sur les communes et » paroisses. » Art. 3. "" » (En tout point semblable au même article de l'arrêté correspondant relatif à Autavaux.) Les deux derniers arrêtés, enfin, décident que la commune de Forel cesse de faire partie de l'arrondissement d'état civil et du cercle d'inhumation d'Estavayer pour appartenir dorénavant à ceux de Rueyres-les-Prés. C. - Sous date du 30 avril 1907, trente-quatre citoyens de Forel ont recouru auprès du Grand Conseil du canton de H. Unverletzlichkeit des Eigentums. N° 92. 563 Fribourg contre les deux arrêtés du Conseil d'Etat du 8 du même mois les détachant de la paroisse d'Estavayer pour les incorporer à celle de Rueyres-les-Prés. Le Conseil d'Etat, dans sa réponse au recours interjeté plus tard devant le Tribunal fédéral par dix-sept citoyens d'Autavaux, les sieurs Felix Marmy et consorts, recours sur lequel statue le présent arrêt, allègue que quatorze d'entre ces derniers auraient, eux aussi, avec d'autres de leurs concitoyens, en date du 25 avril 1907, recouru auprès du Grand Conseil fribourgeois contre les deux arrêtés du 8 du dit mois les détachant de la paroisse d'Estavayer pour les incorporer à celle de Montbrelloz. Mais, au dossier, il n'est pas d'autre trace d'un tel recours, et il semble bien plutôt que cet allègue du Conseil d'Etat soit le résultat d'une erreur ou d'une confusion avec l'autre recours, des habitants de Forel, du 30 avril. Ce dernier, le Grand Conseil le renvoya au Conseil d'Etat pour rapport le 7 mai 1907. Le 18 novembre 1907, le Conseil d'Etat déposa son rapport, disant n'avoir fait autre chose que procéder, dans les limites de sa compétence, à une nouvelle délimitation paroissiale d'Estavayer et de Rueyres-les-Prés, et concluant, en conséquence, à ce que le Grand Conseil écartât le recours pour cause d'incompétence. Le Conseil d'Etat ajoutait que, par suite de la distraction des deux villages d'Autavaux et de Forel (et, en 1904/1905, de celui de Sevaz) de la paroisse d'Estavayer et de leur incorporation aux paroisses de Montbrelloz et de Rueyres-les-Prés (ou, pour Sevaz, à la paroisse de Bussy), l'art. 316 al. 2 de la loi de 1894 qui visait uniquement ces (trois) villages, n'avait plus « d'application possible » en sorte qu'il convenait de l'abroger. Le Conseil d'Etat soumettait au Grand Conseil un projet de loi dans ce but. Par décision du 25 novembre 1907, et par des motifs dans l'exposé desquels il n'est pas nécessaire d'entrer ici, le Grand Conseil suivit le Conseil d'Etat dans ses propositions relatives au recours des 34 citoyens de Forel et, en conséquence, écarta le dit recours pour cause d'incompétence. 564 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. III. Abschnitt. Kantonsverfassungen. Puis, le lendemain, 26 novembre, le Grand Conseil adopta le projet de loi que lui avait présenté le Conseil d'Etat en l'étendant également à l'art. 297 al. 1, in fine, de la loi de 1894. Le Grand Conseil, considérant que ces dispositions de la loi de 1894 (art. 297 al. 1 in fine, et 316 al. 2) avaient été « édictées pour tenir compte d'un état de choses exceptionnel qui, aujourd'hui, a pris fin », et ne pouvaient donc être maintenues, en prononça l'abrogation pure et simple. Cette loi du 26 novembre 1907 fut promulguée par publication en date du 12 décembre suivant (n° 50 de la Feuille officielle du canton de Fribourg). D. - Mais, dans l'intervalle, le 15 juin 1907, le sieur Felix Marmy, syndic d'Autavaux, et seize autres citoyens du même village, avaient interjeté, auprès du Tribunal fédéral, contre les deux arrêtés du 8 avril précédent les détachant de la paroisse d'Estavayer pour les incorporer à celle de Montbrelloz un recours de droit public concluant à l'annulation des susdits arrêtés. - Les recourants font grief au Conseil d'Etat: a) d'avoir commis un abus de pouvoir, la compétence découlant pour lui de l'art. 285 de la loi de 1894 ainsi conçue: « Le territoire paroissial est déterminé, » pour les paroisses catholiques, par entente et décision des autorités civiles et ecclésiastiques compétentes », etant suivant eux limitée par l'art. 316, al. 2, de la même loi qui, disent-ils, voulait réserver les anciens

usages ou conventions » en vertu desquels ils faisaient, eux ou leurs ancêtres, depuis des siècles, partie de la paroisse d'Estavayer - sans doute, sans participer à son administration - mais aussi sans avoir à contribuer « aux frais de culte et autres de la paroisse » - et art. 732 2° partie litt. c CPC fribourgeois ne conférant non plus de compétence au Conseil d'Etat en matière de délimitation de paroisses que pour autant qu'aucun droit de propriété, c'est-à-dire aussi qu'aucun droit acquis tel que le leur a l'affranchissement des charges paroissiales vis-à-vis d'Estavayer, n'est en jeu; b) d'avoir, du même coup, violé leurs droits acquis, soit leur droit plus haut indiqué à l'affranchissement de toutes charges paroissiales vis-à-vis d'Estavayer; c) d'avoir, de la sorte, porté atteinte au principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi; d) d'avoir aussi, toujours de la même manière, commis un véritable déni de justice. E. - Par mémoire du 6 août 1907, le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours, préjudiciellement, comme irrecevable, pour cause de non-légitimation des recourants - subsidiairement, et au fond, comme injustifié. F. - Avec leur réplique, en date du 30 octobre 1907, les recourants ont produit deux déclarations des 7 et 22 du dit mois, émanant, la première, de treize de leurs concitoyens d'Autavaux, les sieurs Raymond Sansonnens et consorts, qui annoncent se joindre au recours pendant - et, la seconde, de l'Assemblée communale d'Autavaux elle-même, qui dit appuyer le même recours et, au besoin, intervenir elle aussi directement comme recourante aux côtés des sieurs Marmy et consorts. Ils précisent leurs différents griefs contre les deux arrêtés qu'ils attaquent, en ce sens qu'ils prétendent que, ce dont ils jouissaient dans la paroisse d'Estavayer, c'était d'un véritable privilège fiscal. Ils rappellent aussi le prix qu'ils ont dû payer au eue d'Estavayer en 1866 pour le rachat du droit de prémices, et ils se demandent de quel droit le Conseil d'Etat a ordonné que cette somme de 550 fr. fut versée par la paroisse ou le bénéfice curial d'Estavayer à la paroisse ou au bénéfice curial de Montbrelloz, changeant ainsi la destination et le destinataire de dite somme. Dans une réplique complémentaire, du 28 novembre 1907, après l'adoption par le Grand Conseil de la loi du 26 du même mois, les recourants soutiennent que, par l'abrogation par le moyen de cette loi des art. 297 al. 1 in fine, et 316 al. 2, de la loi du 19 mai 1894, « la nullité des arrêtés incriminés a été implicitement reconnue et que, quand même, > et seule, reste la question du renvoi devant la juridiction ordinaire pour y être statué sur l'existence des droits acquis invoqués par eux. », G. - Dans sa duplique, du 20 décembre 1907, le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours, comme irrecevable, pour cause de tardiveté. H. - Par acte en date du 28 juin 1908, l'Assemblée communale de Forel, d'une part, représentée par son Président et Secrétaire, et, d'autre part, trente et un citoyens de ce même village, les sieurs Louis Roulin et consorts, ont, à leur tour, déclaré se joindre au recours interjeté par les sieurs Felix Marmy et consorts, et faire leurs conclusions de ce recours, mais pour demander l'annulation des deux arrêtés du 8 avril 1907 les concernant, c'est-à-dire des deux arrêtés les détachant de la paroisse d'Estavayer et les incorporant à celle de Rueyres-Ies-Pres. I. - Par acte du 20 juillet 1908, le Conseil d'Etat de Fribourg a conclu au rejet de ce nouveau recours comme irrecevable pour cause de tardiveté. II. - Statuant sur ces faits et considérant en droit: 1. - Il y a lieu, tout d'abord, d'écarter du débat les trois déclarations de recours ou d'intervention des sieurs Raymond Sansonnens et consorts - de l'Assemblée communale d'Autavaux - et de l'Assemblée communale de Forel et des sieurs Louis Roulin et consorts. Considérée, en effet, comme un recours propre contre les deux arrêtés du 8 avril 1907 concernant l'incorporation de la commune d'Autavaux à la paroisse

de Montbrelloz, la déclaration des sieurs Raymond Sansonnens est évidemment tardive au regard de Part. 178 chiff. 3 OJF fixant la durée du délai de recours en matière de droit public à 60 jours, puisqu'elle n'a été déposée au Tribunal fédéral qu'avec la réplique des sieurs Marmy et consorts, le 30 octobre 1907, tandis que les deux arrêtés dont s'agit, leur avaient été communiqués, à eux, ou l'un comme à leur représentant, au Conseil communal d'Autavaux, déjà le 16 avril précédent. Considérée, au contraire, comme impliquant intervention au procès, en ce sens que ses auteurs n'auraient pas entendu exercer eux-mêmes de recours distinct et indépendant et n'auraient voulu que se porter recourants aux côtés des sieurs H. Unverletzlichkeits Eigentums. N° 92. 567 Tourants primitifs et avec ceux-ci, le recours originaire devant être réputé avoir été interjeté tant pour les uns que pour les autres - la déclaration des sieurs Sansonnens et consorts n'en serait pas moins irrecevable. Si, en effet, l'on peut admettre peut-être qu'à un recours déposé dans le délai légal quelque intéressé, agissant cependant lui aussi dans le délai légal, ait la faculté de venir se joindre - si, en d'autres termes, de deux personnes qui se trouvent dans une situation identique et veulent se plaindre de la même décision, pour les mêmes motifs, l'une pourrait sans doute se bornar à déclarer se joindre au recours de droit public que l'autre aurait déjà interjeté, à condition d'agir elle également dans le délai légal, il n'en peut évidemment plus être ainsi lorsque ce délai est expiré. Sauf en matière de droits primordiaux et imprescriptibles de leur nature (Comp. RO 28 I n° 32 - consid. 4) - caractère que n'ont certainement point les droits prétendument lésés en l'espèce - toute déclaration portant recours de droit public, qu'elle revête une forme ou une autre, doit être faite, à peine sans cela d'irrecevabilité, dans le délai de Part. 178 chiff. 3, précité. - Quant à une intervention au procès analogue à celle qui peut se produire "en matière civile, la procédure instituée pour le recours de droit public n'en connaît pas. Il en est de même, cela va de soi, de la déclaration de l'Assemblée communale d'Autavaux déposée également le 30 octobre 1907 seulement. Et il en est de même encore de celle de l'Assemblée communale de Forel et des sieurs Roulin et consorts, du 28 juin 1908, ici a fortiori, puisque cette déclaration de recours vise même d'autres arrêtés que ceux qu'attaque le recours originaire. 2. - Il ne reste donc, comme pouvant faire l'objet de ce débat, que le recours des sieurs Marmy et consorts qui, interjeté le 15 juin 1907 contre les deux arrêtés du 8 avril 1907 concernant l'incorporation de la commune d'Autavaux à la paroisse de Montbrelloz et communiqués le 16 dit, se trouve avoir été, à l'égard de ces deux arrêtés, déposé dans le délai légal. 568 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. III. Abschnitt. Kantonsverfassungen. Peut-être toutefois pourrait-on se demander encore si ce recours ne devrait pas être écarté préjudiciellement, comme sans objet, pour cette raison que les deux susdits arrêtés na seraient que la conséquence ou la confirmation de celui par lequel le Conseil d'Etat de Fribourg, déjà en date du 25 janvier 1907, décidait que le territoire de la commune d'Autavaux cesserait de faire partie de la paroisse d'Estavayer et appartiendrait désormais à la paroisse de Montbrelloz, réserves étant faites uniquement de l'assentiment de l'Ordinaire diocésain et des objections possibles de la part de la paroisse de Montbrelloz. L'on pourrait, en effet, soutenir que, par cet arrêté du 25 janvier 1907, la distraction de la commune d'Autavaux de la paroisse d'Estavayer et son incorporation à la paroisse de Montbrelloz étaient consommées et n'attendaient plus que d'être réglées dans quelques-uns de leurs détails dont aucun spécialement ne fait l'objet des conclusions des recourants. - D'autre part, cependant, l'on ne voit pas, d'une façon certaine, que cet arrêté ait jamais été communiqué aux recourants ou à la commune d'Autavaux. Tandis qu'un autre arrêté de même date, refusant de sanctionner un arrangement qu'avaient projeté Autavaux et Estavayer (ainsi que Forel), porte qu'il devait être communiqué au Conseil communal d'

Autavaux, par l'intermédiaire de la Préfecture de la Broye, et lui a aussi été effectivement communiqué le 15 février 1907, celui-ci, qui résout en principe la question d'incorporation, n'ordonne d'autre communication qu'à la Direction des Cultes, Communes et Paroisses, et semble n'avoir jamais fait l'objet d'aucune communication quelconque à la commune d'Autavaux ou à ses habitants. - D'ailleurs, l'on pourrait objecter que, par cet arrêté, le Conseil d'Etat n'avait fait qu'indiquer, d'une façon générale, la mesure qu'il se proposait de prendre à l'égard de la commune d'Autavaux, si l'attitude de l'Ordinaire diocésain et les observations de la paroisse de Montbrelloz ne venaient pas à l'en détourner; l'on pourrait donc peut-être ne voir dans le dit arrêté qu'une mesure virtuelle seulement qui pouvait, éventuellement, ne jamais arriver à réalisation, ou,

Unverletzlichkeit des Eigentums. NO 92. qui, en tout cas, ne pouvait revêtir de caractère définitif que par une nouvelle décision du Conseil d'Etat, de telle sorte que l'on aurait pu considérer comme prématuré le recours qui aurait été interjeté contre ce premier arrêté. - Au reste, la question, en l'espèce, ne présente pas grand intérêt pratique, car, quoi qu'il en soit de celle-ci, le recours, au fond, doit être écarté. 3. - L'exception d'irrecevabilité que l'intime a opposée au recours et tirée d'un prétendu défaut de légitimation des recourants, doit, manifestement, être repoussée. Si, en effet, l'art. 316, al. 2, de la loi du 19 mai 1894 parle « des communes ou des localités qui, suite d'anciens usages ou de conventions, ne sont pas appelées à contribuer aux frais de culte et autres de la paroisse dont elles font partie! », il est clair que le législateur n'a pas voulu viser par la uniquement les communes elles-mêmes en tant qu'organismes politiques, mais qu'au contraire il a voulu viser d'abord et surtout les habitants de ces communes à qui la qualité de membres de la paroisse pouvait ou devait être reconnue, de même qu'en se servant de l'expression « localités » qui ne s'applique à aucune entité proprement dite, à aucune fraction déterminée de territoire politiquement organisée, il a en vue non pas ces parties du territoire susceptibles de recevoir cette appellation-là, de « localités », mais bien les citoyens qui, dans une commune ne se rattachant pas tout entière à la même paroisse, habiteraient telle région, tel village ou tel hameau déterminé. - Le droit de faire partie d'une paroisse lorsque l'on se trouve dans les conditions que l'exercice de ce droit suppose, doit être d'ailleurs incontestablement rangé au nombre des droits individuels dont la violation, lorsqu'elle peut être taxée d'inconstitutionnelle, peut donner lieu à un recours de droit public. Sans doute, d'une façon générale, l'individu ne pourra pas se plaindre de ce que, par une nouvelle délimitation des paroisses dans son canton, il est arraché à une paroisse déterminée pour être rattaché à une autre; mais il est, en revanche, en droit de s'élever contre toute délimitation de cette nature qui pro-

070 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. 111. Abschnitt. Kantonsverfassungen. éderait d'une autorité incompétente et, par conséquent, d'un abus de pouvoir, ou qui ne serait entreprise que pour consommer une inégalité de traitement ou un acte d'arbitraire, ou enfin qui heurterait d'autre manière les garanties au bénéfice desquelles tout citoyen se trouve de par la constitution. Or, c'est précisément là ce qu'allèguent les recourants dans le CRS particulier. 4. - Le premier, en même temps que le principal grief que les recourants formulent contre les deux arrêtés du 8 avril 1907 qu'ils attaquent, c'est celui qui consiste à dire que le Conseil d'Etat n'était pas compétent pour modifier leur situation au point de vue paroissial. Logiquement, ce grief devait les conduire à dire alors quelle autre autorité que le Conseil d'Etat possédait cette compétence. C'est aussi ce que les recourants paraissent avoir reconnu, car, à un moment donné, ils semblent avoir voulu alléguer que ce serait par un empiétement sur les pouvoirs de l'autorité législative que le Conseil d'Etat du canton de Fribourg se serait arrogé le droit de leur

octroyer une paroisse différente, et ils voulaient, sans aucun doute, indiquer par là que seul le Grand Conseil eût pu valablement décider de leur sort dans ce domaine. Mais ensuite ils sont allés plus loin, et ont soutenu que le Grand Conseil lui-même ne pouvait, h'galement ou constitutionnellement, les détacher de la paroisse d'Estavayer pour les incorporer à quelque autre, contestant de la sorte qu'il y eût dans le canton aucune autorité qui la constitution ou la loi eût donné le droit de modifier la délimitation de la paroisse d'Estavayer à leurs dépens ou à leur dam. Cependant il saute aux yeux que ce grief, ainsi généralisé, ne saurait tenir debout, car il équivaudrait à prétendre que la situation de la commune d'Autavaux ou de ses habitants catholiques vis-à-vis de la paroisse d'Estavayer était devenue une chose absolument intangible. Le raisonnement des recourants aboutirait à cette conclusion que jamais le législateur fribourgeois n'aurait même pu, à l'occasion de la révision ou de la refonte de la loi sur les communes et paroisses du 19 mai 1894, supprimer la division du territoire du canton H. Unverletzlichkeit des Eigentums. NO 92. 571 en paroisses pour la remplacer par telle autre qui lui serait apparue comme répondant mieux aux besoins de l'époque, ()U entreprendre lui-même, dans la nouvelle loi, cette division en séparant Autavaux d'Estavayer; en d'autres termes, ce que les recourants soutiennent en fin de compte, c'est que leur appartenance à la paroisse d'Estavayer leur conférerait, quelques événements qui pussent se produire, et quelque régime qui put s'établir, le droit d'exiger le maintien et de cette paroisse et de leur appartenance à celle-ci dans les mêmes conditions que celles sous lesquelles, avec leurs ancêtres, ils avaient vécu en vertu des « anciens usages ou conventions » se trouvant rappelés à l'art. 316 al. 2 de la loi du 19 mai 1894. L'énonciation de cette thèse suffit évidemment déjà à sa refutation. - Si, au reste, il est certain que la garantie constitutionnelle de la propriété, telle qu'elle est inscrite dans la plupart des constitutions cantonales, et telle d'ailleurs qu'elle découle naturellement de l'état de société, s'étend non pas seulement à la propriété au sens restreint du mot, en matière immobilière, ou en matière mobilière et immobilière, mais encore à tous les droits privés capables de former le patrimoine de l'individu (RO 16 n° 97 consid. 2 p. 716/717; 26 I n° 11 consid. 3 p. 77; 28 I n° 41 consid. 1 p. 181), et s'il est non moins certain aussi que cette garantie doit mettre l'individu à l'abri de toute spoliation, c'est-à-dire de toute atteinte arbitraire que l'Etat pourrait être tenté de vouloir lui faire subir dans ses droits privés (mêmes arrêts que ci-dessus), le Tribunal fédéral a, d'autre part, à plusieurs occasions déjà, reconnu que cette garantie de l'inviolabilité de la propriété ne mettait cependant pas obstacle à l'activité du législateur lui-même lorsque cette dernière se manifestait sur le terrain du droit objectif (RO 6 n° 20 consid. 3 p. 111 et suiv.) - que « le » droit de l'Etat de modifier un état de droit ancien par la « voie de la législation ne saurait être contesté d'une manière générale, pas plus que la nécessité où il peut se trouver, dans le but de donner ainsi satisfaction à des .. besoins nouveaux, de porter atteinte à un ordre de choses 572 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. 111. Abschnitt. Kantonsverfassungen. » consacré par des droits privés acquis » (RO 15 n° 77 consid. 3 p. 557; 16 n° 95 consid. 4 p. 689); - que " l'Etat " .. ä. qui l'on ne saurait contester le droit d'exproprier des » droits privés non concédés par lui, peut également et ä. » plus forte raison supprimer des privilèges, soit des dérogations au droit commun qui sont nées d'un acte de sa .. volonté, et cela surtout en matière d'impôts, alors que .. leur maintien à perpétuité serait de nature ä. entraver le ~ progrès des institutions en éternisant un système devenu » incompatible avec le développement incessant de la con- .. science juridique et des principes économiques .., - que c'est la seule question qui demeure discutable ä. ce sujet, est .. celle de savoir, dans chaque espèce spéciale, si le privilège ~ lègue supprimé apparaît comme un droit acquis dont l'abolition ne

(Legislateur) cette compétence vis-à-vis des communes ou localités faisant, en vertu d'anciens usages ou conventions, partie d'une paroisse sans avoir à en supporter les charges. Car les recourants, avec raison, ne contestent pas que, d'une manière générale, ce soit bien le Conseil d'Etat qui soit compétent en la matière. La loi sur les communes et paroisses, du 5 juillet 1848, à son art. 49, remettait expressément aux autorités administratives (ou plus exactement à l'« administration ») le soin de déterminer la circonscription ultérieure du ressort des paroisses, de même aussi - lorsqu'il ne s'agissait pas d'une question de propriété, - que l'art. 732, 2e partie, litt. c du CPC de 1849 (actuellement encore en vigueur). Or, les débats qui eurent lieu au Grand Conseil en 1864, tels qu'ils sont rapportés dans l'exposé des motifs à l'appui de la décision de cette même autorité du 25 novembre 1907, démontrent que, si, au texte de l'art. 49 de la loi de 1848, on a substitué dans la loi suivante du 7 mai 1864 celui de l'art. 258 qui a été plus tard tout simplement transféré d'abord à l'art. 260 de la loi du 26 mai 1879, puis à l'art. 285 de la loi de 1894, l'on n'a pas voulu pourtant par le terme d'« autorités civiles » viser une autre autorité que l'autorité administrative, le mot « civiles » n'ayant été choisi que pour mieux marquer la différence ou l'opposition avec les autorités ecclésiastiques. - Dans un arrêt en date du 30 juin 1896, le Tribunal fédéral avait d'ailleurs admis, pour écarter le recours de la paroisse de Plasselb contre la décision du Conseil d'Etat qui lui avait incorporé la commune de Ill. Unverletzlichkeit des Eigentums. No 92. 57 & Neuhaus préalablement détachée de la paroisse de Chevrières la même interprétation de cette disposition légale (soit alors de l'art. 260 de la loi de 1879). Dans la question qui se pose enfin, de savoir si l'art. 316 al. 2 de la loi de 1894 déroge à l'art. 285 en ce sens que, pour les communes ou localités visées au dit art. 316 al. 2 le Grand Conseil serait seul compétent pour modifier leur délimitation au point de vue paroissial, l'on peut très bien se reporter à l'opinion du Conseil d'Etat suivant laquelle cette question a été résolue par la négative. Von peut, en effet, parfaitement bien admettre que, si, par l'art. 316 al. 2 de la loi de 1894 ou par les dispositions identiques ou analogues des lois antérieures), le législateur fribourgeois a voulu que, dans la paroisse d'Estavayer, la seule visée au fond par ces dispositions, les règles qu'il édictait sur la répartition des charges paroissiales (art. 316 al. 1) ou sur la constitution ou la composition du Conseil paroissial ou, d'une façon générale, sur l'administration de la paroisse, ne reçussent application que pour autant qu'elles n'entraînaient point de modification aux « anciens usages ou conventions » qui pouvaient exister à ce sujet dans dite paroisse, il a voulu du moins restreindre à ces deux points l'exception établie en faveur de cette paroisse, n'entendant en particulier nullement supprimer vis-à-vis de celle-ci les pouvoirs que d'une manière générale, pour toute délimitation de paroisse, il accordait au Conseil d'Etat. - Autrement, dans les trois lois qui se sont succédées avec les mêmes dispositions (en 1864, 1879 et 1894), comportant exception en faveur de la paroisse d'Estavayer sur les deux points susindiqués (avec seulement entre la première de ces lois et les deux suivantes une simple différence de texte), le législateur se serait bien avisé si son intention avait été de placer Estavayer avec Autavaux (et les deux autres communes rurales de Forel et de Sevaz) sous un régime exceptionnel en ce qui concerne également la délimitation de leur paroisse ou leur groupement paroissial, de le dire ou d'en faire la remarque sous celle des dispositions par laquelle il remettait au Conseil d'Etat toute compétence : 576 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. III. Abschl. Kantonsverfassung. en cette matière (SOUS la seule réserve de l'assentiment des autorités ecclésiastiques), comme, sur les autres sujets, participation aux charges et à l'administration de la paroisse, il n'a pas manqué de le faire en réservant, dans l'art. 101 de 1864, l'art. 270 al. 2, l'art. 262 al. 2, - dans la loi de 1879, à l'art.

272 al. 1 in fine, l'al't.291 al. 2, - et dans la Loi de 1894, à l'art. 297 al. 1. in fine, l'art. 316 al. 1. La réserve insérée à l'al't. 732 2° partie, lüt. c. ?PC («appartiennent aux autorités administratives les questions relatives à la délimitation des... paroisses...», lorsqu'il ne s'agit pas d'un droit de propriété.), «qu'ils voient les recourants ne sauraient non plus recevoir d'application en l'espèce, car il paraît avoir voulu écarter la compétence des autorités administratives, soit du Conseil d'Etat, en matière de délimitation de paroisses dans le cas où cette délimitation se résout, au fond, en une simple question de propriété. Or, ce n'est pas ce qui se présente dans ce litige. Et l'on peut même dire que le Conseil d'Etat, dans ses arrêts dont le recours, n'a sûrement entendu trancher aucune question de propriété non plus qu'aucune question de droit privé qui puisse concerner les recourants ou leur commune, Autavaux. Le Conseil d'Etat ne s'est, en effet, dans ces arrêts, nullement prononcé sur l'existence ou l'inexistence des droits privés acquis que les recourants n'avaient d'ailleurs point revendiqués devant lui et dont ils ne sont venus parler que dans ce procès seulement, devant le Tribunal fédéral; il n'a même pas examiné la question de savoir si les recourants ou leur commune, Autavaux, avaient sur les biens meubles ou immeubles de la paroisse d'Estavayer, paroisse paroissiale, eue, objets mobiliers affectés au culte, bénéfice curial, etc., etc., - quelque droit de copropriété, non plus que la question de savoir, éventuellement, comment cette copropriété devait prendre fin et à quelles conditions il pourrait y avoir lieu. Toutes ces questions, - sur lesquelles cependant le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 25 janvier 1907 décidant en principe l'incorporation de la paroisse de Montbrelloz, avait en passant, manifesté son opinion. Unverletzlichkeit des Eigentums. N° 92. - opinion, mais sans prétendre les trancher en aucune mesure, - de même que toutes autres touchant aux droits privés invoqués par les recourants, demeurent pleinement réservées comme appartenant aux tribunaux devant lesquels donc il sera loisible aux recourants de les porter s'ils le jugent utile. - Quant à la décision du Conseil d'Etat ordonnant à la paroisse (ou au bénéfice curial) d'Estavayer de verser à la paroisse ou au bénéfice curial de Montbrelloz la somme de 550 fr. qu'avaient payée au cure d'Estavayer un certain nombre de paroissiens d'Autavaux le 14 mars 1866 à titre de rachat du droit de prémices », l'on peut douter qu'elle se caractérise comme une décision tranchant une question de nature civile, car le droit de prémices qui, jusqu'à la date susindiquée, a de tout temps donné lieu à des difficultés de tout genre entre les habitants d'Autavaux et le cure d'Estavayer, de même que le rachat qui en a été opéré, n'ont jamais rien eu à voir avec le droit privé, et si le gouvernement bourgeois estime aujourd'hui que la somme payée pour le rachat de ce droit, au lieu de pouvoir demeurer en mains du bénéfice curial d'Estavayer, doit revenir au bénéfice curial de Montbrelloz, il ne règle de la sorte qu'une question qui n'a aucune attache avec le droit privé. A supposer d'ailleurs que, par quelque côté, on put la considérer comme ressortissant au droit privé, l'on ne verrait pas, en revanche, en quelle qualité les recourants pourraient se plaindre de la solution qu'elle a reliée; la vocation leur ferait défaut à cet effet. Enfin, à supposer même, avec les recourants, et contrairement au point de vue auquel l'on s'est placé jusqu'ici, que l'art. 316 al. 2 de la Loi de 1894 ait voulu effectivement déroger à l'art. 285 ibid., le sort du recours ne s'en trouverait pas changé pour autant. La restriction, en effet, qui aurait été apportée de la sorte à la règle de l'art. 285, n'aurait pu avoir d'autre portée que de réserver à l'autorité législative, dans le cas d'une paroisse formée de plusieurs communes dont les unes, en vertu d'anciens usages ou conventions, se seraient trouvées dispensées de toute contribution aux charges AS 35 I - 1909 38 578 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. III. Abschnitt .. Kantonsverfassungen. ges de la paroisse, et pour la délimitation de dite paroisse

compétence qui, dans tous autres cas, appartient à l'autorité administrative. Or, si, dans cette éventualité, au moment où il ordonnait que les communes d'Autavaux et de Forel cesseraient de faire partie de la paroisse d'Estavayer et seraient incorporées, l'une, à la paroisse de Moutbrelloz, l'autre à celle de Rueyres-les-Prés, le Conseil d'Etat était incompétent pour prendre une pareille décision, les choses ont changé de face dans la suite. Sur recours des citoyens de Forel, le Grand Conseil du canton de Fribourg a, en effet, le 25 novembre 1907, proclamé son incompétence, et, dans la question, et l'entière compétence du Conseil d'Etat. Cette décision du Grand Conseil, qui n'a pas été attaquée devant le Tribunal fédéral, impliquerait tout au moins, à supposer erronée dans ses motifs, un abandon ou une délégalation de compétence de l'autorité législative en faveur de l'autorité administrative ou la ratification par celle-ci des mesures prises par celle-ci, de telle sorte que le vice initial de ces mesures se trouverait avoir été couvert par l'autorité dans la compétence de laquelle elles rentraient, et qu'il ne servirait, par conséquent, plus rien aux recourants de l'in- w~ . . ' 5. - Le grief des recourants base sur une prétendue violation de l'égalité des citoyens devant la loi peut être écarté sans qu'il soit besoin de cet effet de bien longs développements. Les recourants alléguent que les mesures prises à leur égard par le Conseil d'Etat (éventuellement, ratifiées par le Grand Conseil) violent à leur détriment le principe constitutionnel susappelé parce que, favorables à la commune d'Estavayer, elles leur seraient, au contraire, à eux, très préjudiciables. Mais l'on ne voit pas que le Conseil d'Etat ait songé, comme semblent avoir voulu le soutenir les recourants, à marquer aucune faveur à la commune ou à la ville d'Estavayer, ni à leur causer, à eux, aucun dommage. De deux choses l'une, en effet: ou bien les recourants ne possédaient vis-à-vis de la paroisse d'Estavayer aucun privilège de nature fiscale, et alors, en même temps qu'ils auraient été admis à participer à l'administration de la paroisse selon leurs incessantes réclamations pendant toute la seconde moitié du siècle dernier (en 1867, 1885, 1893, 1897 et 1900), ils possédaient effectivement vis-à-vis d'Estavayer ce privilège de fruire partie de la paroisse sans avoir à en supporter aucunes charges, et alors les tribunaux sur leur action tendraient à reconnaître l'existence en même temps qu'en apprécier la valeur pour le règlement de toute indemnité aux ayants droit. - D'ailleurs, la situation dans laquelle se trouvent la commune d'Autavaux ou ses habitants vis-à-vis de la paroisse d'Estavayer, était, en fait comme en droit une violation flagrante du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, abstraction faite de la question de l'existence ou de l'inexistence du privilège fiscal qu'ont invoqué les recourants devant le Tribunal fédéral et sur laquelle il n'appartient pas à ce dernier statuant comme Cour de droit public de se prononcer, - jamais, même au cours de tout le siècle dernier, et malgré toutes les lois qui se sont succédées en la matière, la dite commune, pas plus que celles de Forel et de Sevaz placées dans la même situation n'aurait été admise à prendre part à l'administration de la paroisse formée entre elles et Estavayer. Il devait être, dans ces conditions, assez difficile aux autorités du canton de Fribourg de trouver un moyen qui supprimât entre ces quatre communes d'Autavaux, de Forel, de Sevaz et d'Estavayer entre elles, ou entre elles et les autres communes du canton, toute inégalité de traitement et qui satisfît en même temps chacun. Ce qui est essentiel ici, pour repousser le grief des recourants, c'est que l'on n'aperçoit en aucune façon que le Conseil d'Etat de Fribourg ait pensé à traiter la commune d'Autavaux autrement qu'il n'a traité la commune de Forel ou celle de Sevaz, ou encore celle même d'Estavayer; il a manifestement cru trouver, et il a effectivement trouvé aussi dans le démembrement de la paroisse

d'Estavayer et dans l'incorporation des communes d'Autavaux de Forel et de Sevaz . ' aux parOlses de Montbrelloz, de Rueyres -Ies - Pr es et de 580 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. III. Abschnitt. Kantonsverfassungen. Bussy le moyen de faire en sorte que ehaeuu, dans sa pa- roisse; contribue egalement aux eharges de eeUes-ci et parti- eipe egalement aussi a son administration; si, accessoirement, il a pu resulter de 10. quelque avantage pour les uns et quelque inconvenient pour les autres, cette consequence, qui etait sans doute de meme inevitable dans toute autre solution, ne sau- rait etre eonsideree eomme une inellalite de traitement con- traire a la constitution. 6. - Enfin, le dernier moyen des recourants qui se disent victimes d'un deni de justice d'ordre materiel, c'est-ä.-dire qui reproehent au Conseil d'Etat d' avoir agi ou procede envers eux avec arbitraire, ne peut pas davantage etre ac- cueilli_ Nulle part, en effet, au dossier, ne se rencontre la preuve, ni meme un seul inrlce, que le Conseil d'Etat de Fribourg auraitcede a l'arbitraire vis-a-vis des recourants. Les deux arretes dont recours, ainsi que l'arrete preparatoire ou de principe du 25 janvier 1907, le Conseil d'Etat les a pris sur la base d'une enquete qu'il avait ordonnee deja a la date du 5 fevrier 1901 et qui avait dure exactement trois ans, ayant ete clôturée le 5 femer 1904 par le depot d'un rapport dans lequel l'Archiviste d'Etat avait rassemble tout ee qu'il avait pu trouver dans l'histoire du canton de Fribourg ou dans celle des eommunes d'Estavayer, d'Autavaux, de Forei et de Sevaz sur Ia situation de celles-ci au point de vue paroissial. Apres eela, et durant trois ans encore, le Conseil d'Etat a attendu avant de prendre aucune deecision a l'egard des recourants on de leur commune, Autavaux, laissant ainsi aux interesses tout le temps necessaire pour lui presenter toutes observations qu'ils jugeraient utiles et ue se refusant ä ratifier les arrangements intervenus entre eux que parce qu'ils auraient abonti a la constitution d'un Conseil paroissial de sept membres la Oll, d'apres la 10i, ee Conseil ne pouvait comprendre plus de cinq membres. Ce sont la, semble -t -il, des signes que le Conseil d'Etat ne cherehait pas du tout a. faire acte d'arbitraire en cette affaire. En revanche, sur la question de savoir s'il n'y aurait pas eu peut-etre plus d'op- portmdte et peut-etre aussi plus d'equite a ne pas demembrer II. Unverletzlichkeit des Eigentums. No 92. &81 la paroisse d'Estavayer et a prendre d'autres mesures pour assurer dans l'avenir, au sein meme de eette paroisse, une juste repartition des charges et. dans le Conseil paroissial~ une representation convenable des quatre communes qui eon- stituaient la paroisse, les avis pourraient sans doute etre partages; mais ce n'est point parce que, le cas echeant, les autorites du canton de Fribourg auraient fait erreur sur cette question d'opportunitè, qu'on pourrait les tenir pour cou- pables d'arbitraire. Par ces motifs, le Tribunal federal prononce: 1. - 11 n'est pas entre en matiere sur les recours des sieurs Raymond Sansonnens et eonsorts, du 7/30 octobre 1907; de l'Assemblée communale d'Autavaux, du 22/30 du dit mois; et de l' Assemblée communale de Forel et des sieurs Louis Roulin et consorts, du 28 juin 1908. H. - Le recours des sie urs Felix Marmy et consorts est ecarte comme mal fonde, dans le sens des considerants qui precMent, e'est-a-dire sous reserve de tous droits prives acquis pouvant eventuellement leur eompeter.

• • •