

4° L'autorisation nécessaire du Canton du Valais n'étant point intervenue, il s'en suit que l'action intentée par la demanderesse est dénuée de toute base juridique, et qu'il est loisible à l'Etat du Valais, en vertu de ses droits de souveraineté, d'interdire la construction du pont, ou de l'autoriser sous des conditions à imposer aux concessionnaires.

5° La faculté de poser ces conditions découlant de la souveraineté même de l'Etat, il ne saurait entrer dans les attributions du juge civil de prononcer sur leur bien ou mal fondé. La question de savoir si l'indemnité de 25 000 francs réclamée par l'Etat du Valais dans sa première conclusion réconventionnelle est ou non exagérée et s'il y a lieu de condamner la Société demanderesse à la payer au défendeur, échappe en particulier, dans cette position, à la connaissance du Tribunal Fédéral.

6° Bien qu'ensuite des considérations qui précèdent la demande doive être écartée, il n'y a néanmoins pas lieu d'allouer des dépens au défendeur. Le Conseil d'Etat du Valais, par la rédaction de sa lettre du 11 Décembre 1874, a en effet pu faire croire à la Société demanderesse qu'aucun obstacle ne serait opposé à la construction du pont projeté, et contribué ainsi indirectement à la naissance du litige.

Par ces motifs,

Le Tribunal Fédéral
prononce :

1° La demande introduite le 24 Avril 1876 par la Société d'Exploitation des Hôtels et Eaux thermales de Lavey-les-Bains contre l'Etat du Valais est repoussée, comme mal fondée, dans toutes ses conclusions.

2° Il n'est pas entré en matière sur les conclusions prises en réponse par le dit Etat.

119. *Arrêt du 30 Décembre 1876 dans la cause de la Ville de Fribourg contre l'Etat de Fribourg.*

L'acte de médiation octroyé à la Suisse par le premier consul Bonaparte, sous date du 30 pluviôse an XI (19 février 1803), après avoir dissous le Gouvernement central et réintégré la souveraineté dans les cantons, statue entre autres à son article IV, qu' « il sera reconstitué pour chaque ville » un revenu proportionné à ses dépenses municipales, » et à son article VII, qu' « une commission de cinq membres » vérifiera les besoins des Municipalités, déterminera l'étendue de leurs besoins et les fonds nécessaires pour reconstituer leur revenu, liquidera les dettes des cantons, liquidera la dette nationale, assignera à chaque dette le fonds nécessaire pour asseoir l'hypothèque ou opérer la libération, et déterminera les biens qui rentreront dans la propriété de chaque canton. »

La commission instituée par cet acte de médiation ayant à déterminer les besoins de la ville de Fribourg et à prendre les mesures nécessaires pour reconstituer son revenu, elle consigna les résultats de ce double travail dans l'acte de dotation pour la ville de Fribourg en Uchtlandie du 8 octobre 1803.

Dans cet acte, le Président et les Assesseurs de la Commission de liquidation suisse déterminent, d'abord, l'étendue des besoins de la ville, puis recherchent les ressources, soit capitaux nécessaires pour constituer son revenu, capitaux assignés en propriété exclusive à la communauté de la Ville de Fribourg. La Commission évalue la somme nécessaire pour couvrir les dépenses annuelles de cette commune à 32 000 fr. de Suisse ancien taux, et détermine ensuite les différents droits et propriétés envisagés comme sources des revenus destinés à constituer cette somme annuelle. On y voit figurer entre autres, sous N° 4, « le produit annuel de » divers revenus casuels locaux, comme les droits de dépôt » et de pesage (Lagergeld et Waggeld), de la douane (Wag-

» haus), des casuels de la halle aux vins et de la halle aux
 » grains, des droits d'étalage (Standgeld), des deux bouche-
 » ries et du loyer des nombreuses boutiques, lesquels reve-
 » nus casuels sont comptés comme ayant produit annuelle-
 » ment en moyenne une somme totale de 2736 fr. anciens.

Dans un mémoire adressé à la Commission de liquidation par la municipalité de Fribourg le 14 Juillet 1803, le produit des finances énumérées sous le nom de dépôt et pesage et droits de douane proprement dit est évalué en moyenne à 1000 L. S. annuellement.

Après avoir ainsi énuméré ces diverses sources de revenus déjà existantes et s'élevant à 6000 fr., la Commission constate leur insuffisance ; elle reconnaît que, « pour compléter » les besoins annuels de la Ville déterminés par le présent » document, il reste à lui assigner, outre les revenus énon- » cés, une somme annuelle de 26 000 fr. ancien taux, et » statue qu'à défaut d'autres ressources financières le Gou- » vernement cantonal devra acquitter à la commune de la » ville, par paiements trimestriels, le montant de 26 000 fr. » de Suisse jusqu'à ce qu'il ait, par cession de créan- » ces, argent comptant et actes de revers provenant de la » vente à opérer des domaines cantonaux, atteint le capital » nécessaire pour former cette rente annuelle de vingt-six- » mille livres. »

Enfin la commission, après avoir réglé différentes questions de propriété, assigne encore à la commune de la Ville de Fribourg, et lui assure comme bien communal à perpétuité un nombre considérable de forêts, ainsi que le Grand-Hôpital, avec tous ses bâtiments, biens-fonds, capitaux et droits féodaux et d'autres fondations pies et scientifiques.

Les diverses dispositions de cet acte de dotation furent constamment reconnues et fidèlement observées par l'Etat de Fribourg ainsi que par la Ville, laquelle obtint en différents rates, le paiement intégral du capital représentant la rente annuelle de 26 000 fr. de Suisse, fixée à l'art. VI du dit acte.

La Commune de Fribourg a constamment joui dès 1803

des revenus plus haut indiqués de sa douane, etc. ; elle a continué elle-même à les percevoir jusqu'en 1850.

En application de l'article 24 de la Constitution fédérale de 1848, l'Assemblée fédérale adopta, le 30 Juin 1849, la loi sur les péages, laquelle détermine la manière dont les nouveaux péages seront perçus à la frontière et statue à son article 56 qu'à dater de cette perception, les droits de transit, de chaussée et de pontonage, les droits de douane, de pesage ou d'escorte et les autres finances de ce genre existant dans l'intérieur de la Confédération, accordés ou reconnus par la Diète, soit que ces péages appartiennent aux Cantons ou qu'ils soient perçus par des communes, des corporations ou des particuliers, sont totalement supprimés. La loi statue, en outre, que le Conseil fédéral entrera en négociations avec les Cantons au sujet de la somme de l'indemnité, et que les Cantons devront, de leur côté, indemniser les communes, corporations ou particuliers de leur ressort pour les droits qui, leur ayant été octroyés, seraient supprimés à leur préjudice.

En exécution de cette loi, et ensuite de négociations entre un délégué du Conseil fédéral et le Gouvernement de Fribourg, l'indemnité à payer à ce dernier pour le rachat des péages existant sur son territoire fut fixée d'un commun accord à la somme de 37 000 fr. de Suisse payables annuellement et par trimestre. Cette convention fut ratifiée par le Conseil fédéral et par l'Assemblée fédérale.

La question de la fixation de la part revenant sur cette indemnité à la Ville de Fribourg, pour la suppression de son droit de douane, fut portée devant le Tribunal Cantonal qui, par jugement du 9 Mai 1853, alloua à la Ville de Fribourg, sur la somme totale de l'indemnité fédérale perçue par l'Etat de la Confédération pour la suppression des droits de douane, 4000 fr. anciens, soit 5797 fr. 12 cent., nouvelle valeur.

L'Etat de Fribourg, se conformant à ce jugement, a payé régulièrement cette somme à la Ville jusqu'en 1874.

La Constitution fédérale du 29 Mai 1874 statuant, à son article 30, que le produit des péages appartient à la Confédération, et ayant supprimé ainsi d'une manière absolue les indemnités payées antérieurement aux cantons pour le rachat des péages, droits de douane et autres semblables, l'Etat de Fribourg, ne percevant plus de la Confédération la somme annuelle de 37000 francs prémentionnée, fit connaître, par lettre du 2 Janvier 1875, au Conseil communal de la Ville de Fribourg que le Grand Conseil ayant dû retrancher du budget de l'Etat la recette en question, il a également retranché aux dépenses le poste correspondant par lequel il était alloué une somme annuelle à la Ville de Fribourg comme indemnité pour la suppression de sa douane. La Direction des Finances ajoute, dans cette même lettre, que cette indemnité ne sera pas payée à la ville cette année, ni les années suivantes.

C'est à la suite de cette cessation de paiement que la Ville de Fribourg, estimant qu'elle a droit de continuer à percevoir de l'Etat l'indemnité de 4000 fr. anciens, a ouvert action à l'Etat de Fribourg concluant à ce « que le dit Etat soit condamné à lui continuer le paiement annuel de 4000 L. S., » soit 5797 fr. 12 cent. qui lui est dû en vertu de l'acte de » dotation de cette ville, du 8 Octobre 1803. »

A l'appui de sa demande du 18 Décembre 1875, la Ville fait valoir, en résumé, les considérations suivantes :

La redevance de l'Etat de Fribourg, indiscutable quant à sa légalité et à sa validité, constituait une prestation annuelle donnée à titre de garantie : elle doit continuer à être payée. Le droit de la Ville d'obtenir de l'Etat les 32 000 L. S. de « revenus annuels » qui lui ont été adjugés et reconnus, n'a pas cessé d'exister : il doit être respecté et l'obligation de l'Etat doit être exécutée quelle que soit l'augmentation ou la diminution de ressources et de moyens de paiement que ce dernier a pu acquérir, ou qu'il a pu perdre. Le taux de 4000 L. S. fixé par le jugement du Tribunal Cantonal a force de chose jugée pour les parties. L'Etat ne reçoit plus, il est

vrai, l'indemnité annuelle qui lui était payée sous l'empire de l'ancienne constitution, mais cette perte est plus que compensée par d'autres avantages, spécialement par le fait qu'il se trouve exonéré des dépenses militaires.

L'Etat de Fribourg ne peut, enfin, prétendre que c'est la Confédération qui était la débitrice du produit des droits de douane envers la Ville, et que lui n'était qu'un intermédiaire entre elles pour le payement. L'acte de dotation de 1803 est un contrat de droit privé, lié entre l'Etat et la Ville comme seules parties : la Confédération n'est intervenue que comme pouvoir politique établi par les cantons : ceux-ci sont demeurés propriétaires des biens qui leur ont été adjugés en 1803 ; ils sont restés par conséquent débiteurs des sommes qu'ils se sont engagés à payer : l'Etat de Fribourg doit donc continuer à accomplir les obligations auxquelles il s'est positivement soumis ; l'Etat ayant doté la Ville à titre privé, et lui ayant assigné le produit de la douane seulement comme hypothèque de sa dette, la perte de cet accessoire ne peut avoir pour conséquence d'éteindre la dette elle-même, qui est le principal.

Dans sa réponse, datée des 27 et 29 Février 1876, l'Etat défendeur conclut au rejet de la demande, à laquelle il objecte :

Le droit de douane de la ville de Fribourg lui a été reconnu en toute propriété, mais sans garantie, par l'acte de 1803 ; ce droit avait la même origine que les droits de péage, de pontonage et autres, qui sont demeurés en toute propriété à l'Etat de Fribourg. Chacun des deux propriétaires a dû subir les risques, comme il profitait de l'augmentation des choses, immeubles ou créances, qui lui avaient été adjugés par les commissaires de 1803. En ce qui concerne les droits de péage, de douane et autres analogues, les deux propriétaires ont été traités de la même manière par la Constitution de 1848 et par la loi sur les péages du 30 Juin 1849 : l'indemnité de 5797 fr. 12 cent. accordée à la Ville de Fribourg par jugement du Tribunal Cantonal, n'a représenté

absolument que la part lui revenant pour son droit de douane sur l'indemnité totale de 37 000 fr. anciens accordés à l'Etat de Fribourg par la Confédération. Le Tribunal Cantonal a expressément reconnu, par le dit jugement, que du moment où le rachat du droit de péage était le fait d'une volonté supérieure, et non de l'Etat de Fribourg, celui-ci ne pouvait être tenu de payer d'autre indemnité à la Ville pour son droit de douane que celle qu'il avait reçue lui-même par voie de rachat du dit droit : il en résulte nécessairement que l'indemnité elle-même venant à être supprimée pour les droits de péages, etc., de l'Etat, comme pour le droit de douane de la Ville, celle-ci ne peut imposer au premier aucune responsabilité, ni le contraindre à lui payer une indemnité qu'il ne reçoit plus lui-même.

Dans leur réplique du 14 Mai et duplique du 17 Juin 1876, les parties reprennent avec de nouveaux développements leurs conclusions respectives.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1° La demande de la Ville de Fribourg conclut à ce que l'Etat soit condamné à lui continuer le paiement annuel de 4000 L. S., soit 5797 fr. 12 cent., qui lui est dû en vertu de l'acte de dotation de cette ville du 8 Octobre 1803. Il y a donc lieu d'examiner si la portée juridique de l'acte de dotation, ainsi que ses dispositions positives, sont de nature à justifier une semblable prétention.

Il faut reconnaître dès l'entrée que cet acte, ayant pour but de reconstituer, à teneur de l'article IV des dispositions finales de l'acte de médiation, un revenu proportionné aux dépenses municipales de la Ville de Fribourg, est émané directement de la Commission de liquidation suisse établie par l'article VII de ces mêmes dispositions. A considérer l'origine et le rôle de cette Commission, l'acte de dotation apparaît, non point comme un contrat de droit privé entre l'Etat et la Ville de Fribourg, mais bien comme un règlement souverain, au nom du pouvoir central de l'Helvétie, des questions nées de la séparation de

la Ville et de l'Etat, et relatives à l'attribution des biens de toute nature qui appartiendront en toute propriété à la Ville, ainsi qu'à la détermination du revenu annuel que l'Etat devra lui payer pour la mettre en position de faire face à ses besoins.

Pour subvenir aux dits besoins, évalués par elle à 32,000 L. S., la commission a jugé et statué qu'il doit être assigné et appartenir en toute propriété à la Ville de Fribourg :

a) Divers droits et immeubles, dont le revenu annuel est taxé à 6000 fr. Parmi ces droits figurent le produit annuel de divers revenus casuels locaux, parmi lesquels les droits de dépôt, de pesage, de la douane, etc., pour une somme de 2736 fr.

b) Pour parfaire les 32 000 L. ci-dessus, une somme annuelle de 27 000 francs ancien taux.

Il résulte de ce prononcé que l'Etat de Fribourg est reconnu débiteur direct de la Ville, non pas de la somme de 32 000 L., mais de 26 000 L. seulement, et que la Commission se borne, en ce qui touche les 6000 L. restantes, à transférer ou à reconnaître le droit de propriété exclusif de la Ville sur certains immeubles et droits, dont quelques-uns, comme celui de douane par exemple, avaient été, déjà antérieurement, perçus par elle. L'obligation imposée à l'Etat, absolue en ce qui concerne la somme fixe mise annuellement à sa charge, ne pouvait aller, en ce qui concerne les autres immeubles et droits cédés à la ville, au delà de leur transmission à celle-ci en toute propriété ensuite de la sentence des Commissaires.

Aucune disposition de l'acte de médiation, ni aucun passage de l'acte de dotation lui-même n'autorisent à conclure que l'assignation de ces objets divers, dont le revenu était évalué à 6000 fr., impliquât l'assurance et équivalût à la garantie, donnée par l'Etat à la Ville, que ce montant serait perçu sans variation et à perpétuité par cette dernière. Ces immeubles et revenus, selon le cours ordinaire des choses, étaient soumis à toutes les vicissitudes des institutions poli-

tiques, à toutes les chances de plus ou de moins value que l'avenir pouvait leur réserver : ils étaient transmis à la Ville *cum commodo*, mais aussi *cum onere*, et l'Etat ne peut être tenu que de leur existence et valeur au moment de ce transfert. Dès ce moment, le péril dans toute son étendue, même le *periculum interitus*, se transportait sur le propriétaire, ainsi que les éventualités de lucre.

En ce qui touche spécialement les revenus de la douane, l'acte de dotation se borne à les faire figurer, comme bien communal déjà existant, dans la somme de 32 000 L. qu'il alloue. La ville de Fribourg est demeurée, après comme avant la dotation, en possession de ces revenus, et l'acte de dotation n'impose au canton aucune obligation de garantie à leur égard.

La circonstance qu'une pareille obligation a été imposée aux cantons dans d'autres actes de dotation, comme ceux de Berne et de Soleure par exemple, ne permet pas de conclure qu'une telle garantie à futur existe également, même lorsque l'acte de dotation ne la mentionne pas expressément. En effet, d'une part, la création d'une telle obligation dans un acte unilatéral de cette nature ne peut résulter que d'une disposition expresse, et, d'autre part, on ne saurait admettre que la même Commission de liquidation suisse, qui a imposé exceptionnellement cette obligation de garantie aux cantons de Berne et de Soleure à l'égard des villes de ce nom n'eût pas statué de même dans l'acte de dotation, de date postérieure, en faveur de la Ville de Fribourg, s'il eût été dans ses intentions d'imposer au canton de Fribourg la dite garantie.

2° Le jugement arbitral du Tribunal cantonal, en date du 9 Mai 1853, ne peut point être invoqué comme donnant naissance à un droit acquis pour la Ville de Fribourg, de percevoir indéfiniment de l'Etat la somme de 4000 L. S., soit 5797 fr. 12 cent. pour la suppression de ses droits de douane. Ce jugement, intervenu en application du système d'indemnité intronisé par la Constitution fédérale de 1848

et la loi sur les péages de 1849, ne statue point sur des droits privés entre parties, et ne saurait continuer à déployer ses effets sous le régime constitutionnel nouveau, qui supprime toutes les indemnités payées aux cantons ensuite du rachat des droits de péages. Le jugement du Tribunal cantonal n'a d'autre but que de déterminer la part de la Ville de Fribourg dans la somme totale de rachat de 37 000 L. payée au canton par la Confédération.

Cette conséquence résulte du fait que la part attribuée à la Ville fut fixée exactement sur la même base que celle restant au canton, c'est-à-dire sous déduction des droits de consommation compris dans les revenus de la douane, et en prenant pour point de départ la moyenne de ces revenus pendant les années 1842 à 1846. Le jugement du Tribunal cantonal n'impose aucunement au canton l'obligation d'indemniser la Ville ensuite de la suppression des revenus de douane par la Confédération ; au contraire, il allègue expressément dans l'un de ses considérants, que « les droits de » douane et de consommation ayant été retirés à la Ville » par l'autorité fédérale et non par le Gouvernement de Fribourg, qui n'a pu l'empêcher, il suit de là que celui-ci n'a » envers le Conseil communal d'autre obligation à remplir » que celle *de lui laisser parvenir le montant, qu'il a obtenu » lui-même*, pour la suppression de la douane. »

L'Etat de Fribourg, en laissant jouir paisiblement la Ville de son droit de douane jusqu'à l'abolition de ce droit contre indemnité, et en servant dès cette époque jusqu'en 1874 à la dite Ville le montant de l'indemnité y afférente fixé par le jugement du Tribunal cantonal du 9 Mai 1853, a rempli toutes les obligations auxquelles l'astreignaient, soit ce jugement, soit l'acte de dotation lui-même.

3° La suppression de toute indemnité en matière de droit de douane, contenu à l'article 30, alinéa 2 de la Constitution fédérale du 29 Mai 1874, constitue donc un cas fortuit que la Ville de Fribourg doit supporter, en sa qualité de propriétaire d'un tel droit, au même titre que l'Etat en ce

qui concerne ses droits de même nature. Il doit d'autant plus en être ainsi, que cette suppression d'indemnité, conséquence du développement des institutions fédérales de la Suisse, est un acte d'une volonté supérieure et souveraine, que les cantons ont dû subir. La Ville de Fribourg n'est pas mieux venue à réclamer contre la perte à elle infligée dans l'espèce par ces dispositions constitutionnelles, qu'elle ne serait en droit d'exiger, par exemple, un dédommagement pour le préjudice que peut lui causer la réduction ou l'abolition des finances perçues sur les Suisses établis ou en séjour, où la suppression dans un délai déterminé d'un ohmgeld, ou d'un octroi.

Enfin, la question de savoir si le canton de Fribourg n'a pas reçu, par le fait que la Confédération a assumé les charges militaires ensuite de la mise en vigueur de la Constitution de 1874, un équivalent pour la suppression des indemnités de péage, et si par cette raison le dit canton est tenu de continuer le paiement de l'indemnité à la Ville de Fribourg, doit également recevoir une solution négative. L'art. 30 de la Constitution fédérale supprime d'une manière absolue et sans condition les indemnités de péage, et aucune autre disposition de cette Constitution n'impose aux cantons l'obligation de continuer le paiement de ces indemnités aux communes et corporations : au surplus, toutes les propositions faites, lors des débats relatifs à la Constitution en question, dans le but d'imposer ce paiement à la Confédération, ou aux cantons, sont demeurées en minorité.

Il est clair que l'obligation des cantons, qui se sont engagés *civilement* à garantir l'exercice d'un droit de douane, subsiste dans toute sa force, et doit se traduire, même après l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1874, par des indemnités à payer par eux aux ayants-droit dépossédés. Mais tant qu'un engagement formel de cette nature n'est pas démontré, son existence ne saurait être présumée, d'autant moins qu'il est dans la nature d'un droit de douane d'être exercé par le souverain, soit par l'Etat, qui peut en concé-

der l'exercice à d'autres personnes, à titre révocable et précaire.

Or, dans l'espèce, la Ville de Fribourg n'a apporté aucune preuve de l'existence d'une obligation de droit privé consentie par l'Etat et imposant à celui-ci l'obligation de continuer à la dite demanderesse le paiement de l'indemnité dont il s'agit. L'Etat ne saurait donc être astreint à ce paiement, après que la Confédération a aboli toute indemnité de ce genre par l'art. 30 la Constitution fédérale précitée.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral

prononce :

Les conclusions de la demande de la Ville de Fribourg sont écartées comme mal fondées.

120. Arrêt du 1^{er} Décembre 1876, dans la cause de la commune de Dorénavant contre l'Etat du Valais.

Le territoire appartenant aux consorts du Rosel s'étendait, avant 1824, le long de la rive droite du Rhône, entre les limites des communes de Fully, au midi, et de Dorénavant au nord : ce fleuve, qui le limitait au couchant, suivait le pied de la montagne, dite « Mont, » depuis les limites de Fully jusqu'au roc de la Clayère : de ce dernier point le fleuve décrivait un demi-cercle, comprenant la « plaine du Rosel » et venant rejoindre le pied du Mont au roc des Crottes en aval de l'embouchure du Trient. La superficie de de la plaine du Rosel était de 44 086 toises et 10 pieds, y compris la moitié du lit du Rhône. Le territoire du Rosel comprenait en outre le mont triangulaire qui domine la plaine, et qui est aujourd'hui en majeure partie couvert d'éboulis. Au pied de ce mont se trouvaient quelques habitations et granges qui formaient depuis des siècles le hameau soit consortage du Rosel.

Très anciennement la juridiction du Rosel appartenait à