

les conclusions du litige et les droits des parties sont à cet égard réservés.

En conséquence et par ces motifs,

Le Tribunal fédéral

prononce :

Les conclusions formulées en demande par la commune de Rue lui sont adjugées. L'Etat de Fribourg est ainsi tenu de garder à sa charge, par 305 fr. 40, le montant du bordereau de recettes dont la réclamation a motivé la présente action.

*42. Arrêt du 26 Mai 1883 dans la cause Fragnière
contre l'Etat de Fribourg.*

Etienne Fragnière, à Fribourg, a été nommé professeur au collège cantonal, dit de Saint-Michel, à Fribourg, le 6 Juillet 1872, en application du décret du 7 Septembre 1857, concernant la réorganisation de cet établissement d'instruction publique. Cette nomination a été faite pour une durée illimitée, aux termes de l'art. 16, sous réserve des cas de révocation prévus à l'art. 18 du précité décret.

Ce décret fut toutefois abrogé sur ce point par la loi du 20 Novembre 1879, disposant, à son art. 2, que la durée des fonctions des membres du corps enseignant n'est que de quatre ans, et à l'art. 5 que, « par mesure transitoire, les » fonctions des titulaires qui n'étaient pas soumis jusqu'à ce » jour à un renouvellement périodique expireront dans le » délai de 18 mois dès la promulgation de la présente loi. »

Les fonctions du professeur Fragnière expirèrent ainsi le 24 Mai 1881. Le Conseil d'Etat, n'ayant point, à cette époque, procédé à de nouvelles nominations, le demandeur continua son enseignement, sans être réélu, jusqu'à la fin de l'année scolaire, soit jusqu'au 31 Juillet 1881.

Le 19 Août 1881, le Conseil d'Etat procéda à la réélection des professeurs du collège Saint-Michel, et le demandeur y fut confirmé en qualité de professeur de langues.

L'acte de nomination, communiqué au titulaire, était toutefois accompagné de la réserve suivante, datée du même jour :

« Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg

- » ayant pris connaissance de la motion signée par quarante-
- » sept députés, communiquée pour être transmise au président
- » du Grand Conseil, par laquelle ils demandent l'élaboration
- » d'une loi pour la réorganisation du collège Saint-Michel ;
- » Considérant que des propositions pour la revision d'une
- » loi ne sauraient avoir par elles-mêmes pour effet de sus-
- » pendre l'application d'une loi existante ;

» Que, d'un autre côté, l'autorité législative ne peut pas
 » être entravée dans l'exercice de ses attributions constitu-

» déclare

- » qu'il procède à la nomination des professeurs du dit col-
- » lège, sous réserve des dispositions qui pourront être adop-
- » tées pour la revision de la loi sur cet établissement et sa
- » réorganisation, afin qu'il soit bien entendu que par ces no-
- » minations il n'est point préjudicié au droit du Grand Con-
- » seil de décréter que, par la mise en vigueur de la nouvelle
- » loi, les fonctions déferées sous l'empire de celle qui aura
- » été abrogée sont expirées sans qu'il puisse être réclamé
- » des indemnités. »

Le demandeur accepta sa nomination, continua ses fonctions pendant l'année scolaire 1881/1882 et perçut le traitement qui leur était affecté, jusqu'au 1^{er} Octobre 1882.

Dans la session de Mai 1882, le Conseil d'Etat présenta au Grand Conseil un projet de loi sur l'enseignement littéraire, industriel et supérieur, lequel fut adopté le 18 Juillet suivant.

Par décision du 25 dit, le Conseil d'Etat ordonne la publication de la loi par livret et par insertion dans la *Feuille officielle* et au *Bulletin des lois*. L'art. 88 de cette loi porte sous la rubrique « dispositions transitoires » ce qui suit :

- « La présente loi entre en vigueur dès sa promulgation.
- » Toutefois le Conseil d'Etat est compétent pour mettre à
- » exécution successivement les dispositions de la loi. En

» tout cas la nomination du personnel enseignant devra se
» faire deux mois avant l'ouverture de l'année scolaire. »

L'année scolaire s'ouvrant le 1^{er} Octobre, le Conseil d'Etat procéda le 1^{er} Août 1882 à la nomination des professeurs du collège ; le demandeur ne fut pas réélu, mais remplacé par un autre titulaire.

Par lettre du 24 Août, E. Fragnière protesta auprès du Conseil d'Etat contre la décision prise à son égard, et réclama l'indemnité qui fait l'objet de sa demande actuelle, soit une somme équivalente au traitement de trois années qu'il estimait avoir encore à passer dans l'établissement cantonal.

Par office du 29 du même mois, le Conseil d'Etat repousse cette prétention, laquelle, selon lui, n'est justifiée ni par les principes généraux du code civil fribourgeois, ni par les dispositions des lois spéciales sur la matière.

Par demande datée du 24 Octobre, le professeur Fragnière a ouvert à l'Etat de Fribourg une action civile devant le Tribunal fédéral, concluant à ce qu'il lui plaise prononcer avec dépens :

1^o Que l'Etat de Fribourg, représenté par son Conseil d'Etat, est condamné à indemniser M. Etienne Fragnière en raison du préjudice à lui causé par sa destitution illégale des fonctions de professeur qu'il exerçait au collège Saint-Michel, en vertu d'acte de nomination du 19 Août 1881 ;

2^o Conséquemment que l'Etat de Fribourg est tenu de payer au demandeur la somme de sept mille deux cents francs, soit une indemnité équivalente aux traitements accumulés des trois années durant lesquelles le demandeur devait continuer ses fonctions de professeur.

Le demandeur estime, en résumé, se trouver au bénéfice d'un contrat de louage de services qui a été rompu unilatéralement par la partie adverse. Cette rupture de la foi des contrats a eu lieu pour des motifs qui sont des simples prétextes. En particulier, la réserve, jointe à l'acte de nomination du 19 Août 1881 était nulle de plein droit, et ne saurait sortir d'effets. La partie lésée par la violation du contrat en question

a droit à des dommages-intérêts, en conformité des règles du code civil fribourgeois. D'ailleurs ces mêmes dommages-intérêts seraient dus déjà au simple point de vue du droit public, à titre de sanction d'un droit que le demandeur tient de la constitution fribourgeoise, garantissant la durée des fonctions des employés publics.

Dans sa réponse, l'Etat de Fribourg conclut à libération des fins de la demande ; subsidiairement, et pour le cas où contre attente, la question du dû d'une indemnité serait résolue en faveur du demandeur, à ce que l'indemnité soit fixée à une somme équivalente à trois mois de son traitement, en sus du traitement déjà perçu jusqu'au 1^{er} Octobre, soit à la somme de cinq cents francs.

A l'appui de ces conclusions, l'Etat défendeur fait valoir :

Si même, en confirmant le demandeur le 19 Août 1881 pour quatre ans, le Conseil d'Etat n'avait pas fait une réserve expresse en vue de la promulgation d'une nouvelle loi sur l'organisation du collège Saint-Michel, la demande d'indemnité serait néanmoins inadmissible en présence de la nouvelle loi du 18 Juillet 1882, en présence surtout de l'art. 88 de cette loi, ordonnant la nomination du personnel enseignant dans le délai de deux mois avant l'ouverture de l'année scolaire.

Lors de la promulgation d'une loi nouvelle, le législateur peut soumettre à une nouvelle nomination une catégorie d'employés, sans que ceux qui n'ont pas été réélus soient en droit de réclamer des indemnités : dès lors la réserve, soit restriction, mentionnée dans l'acte de nomination des professeurs du collège en 1881, loin d'être illégale, était fondée sur une règle de droit public dont l'Etat de Fribourg était en droit de se prévaloir. D'ailleurs l'acte de nomination et la réserve forment un tout indivisible.

Le demandeur a, de plus, accepté tacitement la dite réserve, en continuant ses fonctions.

C'est en exécution d'une prescription légale impérative, contenue à l'art. 88 précité, qu'il a été procédé à la réélection du corps enseignant.

En tout cas, l'indemnité qui pourrait être allouée au demandeur ne saurait dépasser trois mois de traitement ; l'arrêté du 9 Mai 1877, à son art. 4, prescrit une retenue de trois mois au préjudice du professeur démissionnaire, qui quitte son poste dans les cas prévus à l'art. 2 ; cette disposition doit régir aussi, par analogie et par réciprocité, les rapports de l'Etat vis-à-vis de ses professeurs.

Dans leur réplique et duplique, les parties reprennent, avec de nouveaux développements, leurs conclusions respectives.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1° Ni l'art. 58 de la constitution de Fribourg, qui se borne à régler ce qui a trait au mode de révocation ou de destitution des fonctionnaires, ni les dispositions du code civil de ce canton, à l'art. 1^{er} et en matière de louage d'ouvrage, — lesquelles ne touchent qu'à des rapports contractuels dont le caractère civil est incontesté, — ne tranchent la question de savoir si l'Etat est civilement responsable pour le cas où il n'aurait pas maintenu en fonction un employé pendant tout le temps pour lequel sa nomination avait eu lieu. Il y a donc lieu de chercher la solution de cette question dans les principes généraux du droit.

2° Bien que le choix des fonctionnaires publics apparaisse en première ligne comme un acte émané de l'administration, et ressortissant dès lors au domaine du droit public, il est incontestable que leur nomination entraîne également des conséquences de droit privé. L'Etat, en effet, assure aux fonctionnaires, conformément aux dispositions de la loi du 20 Novembre 1879, pour un temps déterminé, le traitement afférent à leurs fonctions. Il est évident que l'Etat est lié par ces stipulations, et qu'il est soumis, en cas de litige à ce sujet, aux tribunaux compétents en matière civile.

3° Aux termes de l'art. 5 de la loi du 20 Novembre 1879, les fonctions du demandeur expiraient le 24 Mai 1881. Le Conseil d'Etat procéda à la réélection du personnel enseignant du collège Saint-Michel le 19 Août 1881 seulement, mais sous une réserve expresse en ce qui concerne la durée de cette confirmation, — déclarant, dans une pièce officielle

de même date, et communiquée aux intéressés en même temps que l'acte de nomination lui-même, — que la durée pour laquelle cette réélection avait lieu était subordonnée aux dispositions qui pourraient être adoptées pour la revision de la loi sur le dit collège, et que les nominations en question ne sauraient porter aucun préjudice au droit du Grand Conseil de décréter que, par la mise en vigueur de la nouvelle loi, les fonctions déferées sous l'empire de l'ancienne sont expirées, sans qu'il puisse être réclamé des indemnités.

Le demandeur, loin de protester contre cette restriction, a continué son enseignement pendant toute l'année scolaire 1881/1882.

Or il est incontestable que, dans cette situation, le dit demandeur doit être réputé avoir accepté la réserve à laquelle son élection était subordonnée.

C'est en vain que, pour échapper à cette conséquence, la partie demanderesse estime que cette réserve était contraire à la loi qui oblige le Conseil d'Etat à élire les professeurs pour quatre ans. L'acte de l'autorité compétente qui assure, ainsi qu'il a été dit plus haut, à un fonctionnaire son traitement à des conditions déterminées acceptées par l'élu, entraîne des conséquences civiles, qui lient les parties en tout état de cause.

L'illégalité de la réserve en question, fût-elle démontrée, aurait d'ailleurs, pour effet de vicier l'acte de nomination lui-même dont elle est inséparable, et sur lequel le demandeur fonde ses prétentions. Cet argument ne saurait donc en aucun cas lui profiter.

Il est en outre indifférent que la réserve dont il s'agit n'ait pas été insérée dans le corps même de la patente de nomination ; il suffit, pour que cette réserve déploie les effets d'une condition licite, qu'elle procède de l'autorité chargée de la nomination, qu'elle se rapporte à celle-ci et qu'elle ait été dûment communiquée aux intéressés, circonstances, qui, toutes se trouvent réalisées en l'espèce.

A partir de ce moment, il était évident que la volonté de l'Etat était clairement manifestée en ce sens que la durée des

fonctions auxquelles il appelait le demandeur était rendue dépendante de la mise en vigueur d'une nouvelle loi sur l'instruction publique supérieure ; l'élu ayant eu pleine connaissance des intentions de l'administration à cet égard, et ayant accepté la nomination conditionnelle effectuée le 19 Août 1881, il doit être considéré comme ayant acquiescé aux conséquences de ces conditions et limites.

4° La réserve susmentionnée devant ainsi être envisagée comme valide et obligatoire pour le demandeur, il y a lieu d'examiner encore si les conditions prévues pour qu'elle puisse sortir ses effets se sont trouvées réalisées le 1^{er} Août 1882, en d'autres termes si, à cette époque, l'Etat était autorisé à faire usage du droit de non-confirmation que la dite réserve lui conférait.

Cette réserve reconnaissait au Grand Conseil le droit de mettre fin, avant l'expiration de quatre ans, aux fonctions conférées le 19 Août 1881 aux professeurs du collège Saint-Michel, mais seulement pour le cas où une nouvelle loi scolaire serait promulguée. Or cette condition a été réalisée par la publication de la loi du 18 Juillet 1882, publication qui, selon l'allégué demeuré incontesté de la réponse, a eu lieu le 25 dit, et il résulte de l'art. 88 de cette loi que l'intention du législateur a évidemment été d'user de cette faculté.

Cet article, en effet, après avoir dit « que la loi du 18 Juillet entre en vigueur dès sa promulgation, et que toutefois le Conseil d'Etat est compétent pour mettre à exécution successivement les dispositions de la loi, » statue, à son alinéa 2, qu'« *en tout cas* la nomination du personnel enseignant devra se faire deux mois avant l'ouverture de l'année scolaire. »

Les termes impératifs de ce dernier alinéa, rapprochés de celui qui précède, et surtout la place qu'il occupe dans les « dispositions transitoires » de la loi, démontrent qu'il avait bien pour but d'enjoindre à l'autorité exécutive de procéder, — non point, ainsi que le prétend le demandeur, à la nomination des professeurs de Saint-Michel d'une manière générale, en cas de vacance, par exemple, et au fur et à mesure des besoins, — mais à une réélection immédiate du

personnel pour l'année scolaire 1882/1883, qui allait s'ouvrir. En procédant à cette réélection, ainsi qu'il l'a fait le 1^{er} Août, soit juste deux mois avant l'ouverture des cours, le Conseil d'Etat s'est exactement conformé au prescrit de la susdite loi.

Cette interprétation se trouve d'ailleurs expressément corroborée par la genèse de l'art. 88 ainsi que par les débats auxquels la loi du 18 Juillet a donné lieu devant le Grand Conseil. Il y est, en effet, d'abord question de son entrée en vigueur au 1^{er} Octobre 1883, puis au 1^{er} Octobre 1882, et, enfin, le Grand Conseil se prononce en faveur de la mise en vigueur immédiate.

La rédaction de l'art. 88 a été définitivement fixée et adoptée ensuite d'une proposition de M. le conseiller d'Etat Théraulaz, motivée sur la nécessité de cette entrée en vigueur immédiate, « ce qui permettra, dans les deux mois qui précèdent encore le commencement de l'année scolaire, de nommer les professeurs qui le sont actuellement, sous réserve de la présente loi, qu'on prévoyait lors de leur nomination. » (Voy. Bulletin officiel, pag. 161 et 162.)

Le Grand Conseil ayant ainsi, d'une part, pris des mesures en vue d'une mise en vigueur immédiate de la loi du 18 Juillet 1882 et, d'autre part, ordonné qu'il soit procédé à la réélection du personnel du collège Saint-Michel deux mois avant le 1^{er} Octobre de la même année, il s'ensuit que la réserve du 19 Août 1881, visant « les dispositions qui pourront être adoptées pour la revision de la loi sur cet établissement, » sortait de plein droit ses effets, et que les fonctions déferées sous l'empire de la loi abrogée expiraient sans qu'il puisse être réclamé d'indemnité par les titulaires non réélus.

Les conclusions de la demande ne sauraient donc être accueillies.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

La demande en dommages-intérêts introduite par le professeur Etienne Fragnière contre l'Etat de Fribourg est rejetée.