

der gerichtlichen Behörden. Die verschiedenen Aufforderungen der Polizeiorgane an den Rekurrenten, den Anspruch der Witwe Arnold zu befriedigen, und nachher, eine Kaution zu hinterlegen, sind daher ebenso verfassungswidrige Maßnahmen, wie die Abnahme eines Betrages von 15 Fr., woran natürlich der Umstand nichts ändert, daß die Beschwerde des Rekurrenten an den Regierungsrat des Kantons Uri, worin dieser disziplinarische Abnennung des Polizeichefs Planzer und Rückgabe der Hinterlage verlangte, abgewiesen worden ist. Es kann sich fragen, ob nicht der Rekurrent in jenem Momente mit seiner staatsrechtlichen Beschwerde hätte auftreten sollen. Allein es ist zu beachten, daß die Aufhebung der verfassungswidrigen Maßnahmen an sich, wenigstens die der erlassenen Amtsbefehle, keinen praktischen Zweck hatte; und ferner, daß die Frage der Verfassungsmäßigkeit derselben in dem eingeleiteten Strafverfahren wegen Widerseßlichkeit neuerdings zur Diskussion kommen mußte und erst in diesem Verfahren ihre endgiltige Erledigung auf kantonalem Boden finden konnte. In der Tat hat das Kreisgericht Uri durch sein Urteil vom 8. April 1902 jene Maßnahmen, die Befehle, eine Kaution zu leisten, und die Abnahme eines Betrages von 15 Fr., auf ihre Rechtmäßigkeit geprüft, dieselben aber nicht nur gebilligt, sondern noch verschärft dadurch, daß es dem Rekurrenten deshalb, weil er den verfassungswidrigen Befehlen nicht Folge leistete, Buße und Kosten auferlegte. In diesem Zusammenhange betrachtet, muß das angefochtene Urteil selbst als mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung im Widerspruch stehend angesehen werden. In seinem Anspruch darauf, daß die verschiedenen Staatsgewalten nicht über ihre Grenzen hinausgreifen dürfen, wird der Rekurrent durch jenes Urteil, durch das die Übergriffe der Polizei hätten gut gemacht werden sollen, durch welches das Unrecht aber nur verschärft wurde, ebenso, ja empfindlicher verletzt, als durch die vorangegangenen Verfassungswidrigkeiten der Polizeiorgane. Das Urteil muß deshalb aus dem Gesichtspunkte der Mißachtung des Grundsatzes der Gewaltentrennung aufgehoben werden. Übrigens erscheint dasselbe auch vom rein strafrechtlichen Standpunkte aus als unhaltbar, da zum Tatbestand des Deliktes der Widerseßlichkeit gegen einen Amtsbefehl überall, und so gewiß auch im

Kanton Uri, gehört, daß der Befehl von einer im allgemeinen zuständigen Behörde ausgehe (vgl. hierzu Pfenninger, Entwurf eines Strafgesetzbuches für den Kanton Uri § 69), was hier nicht zutrifft.

3. Das zweite Rekursbegehren zuzusprechen, ist das Bundesgericht nicht kompetent.

Demnach hat das Bundesgericht

erkannt:

Der Rekurs wird insoweit für begründet erklärt, als das angefochtene Urteil des Kreisgerichts Uri vom 8. April 1902 aufgehoben wird.

II. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte.

Atteintes portées à d'autres droits garantis.

84. *Arrêt du 23 décembre 1902, dans la cause Decroux contre Conseil d'Etat de Fribourg.*

Inviolabilité de la propriété. Restrictions imposées à la construction d'un nouveau bâtiment pour des motifs d'esthétique. Art. 150 loi fribourg. sur les communes du 19 mai 1854, art. 3 eod. — Compétences du Conseil d'Etat, spécialement vis-à-vis des communes.

A. — Les recourants possèdent à l'Avenue de la Gare, à Bulle, un terrain sur lequel ils ont commencé la construction d'une maison de rapport.

Le 22 novembre 1901, le Conseil communal de Bulle avait autorisé la construction, en approuvant les deux plans qui lui étaient soumis et dont l'un prévoyait un bâtiment de deux étages, l'autre de trois. Le procès-verbal de la séance porte entre autres: « Ce plan ne présente rien de contraire à l'alignement et à l'esthétique; aux soins de la commission du feu de se prononcer quant aux prescriptions de la police du feu ».

Conformément à la décision du Conseil communal, les deux

plans furent revêtus de la formule suivante : « Approuvé les deux variantes sous réserve des droits éventuels des tiers ».

La commission locale du feu et le Préfet de la Gruyère approuvèrent également les deux plans, sous réserve des droits des tiers.

B. — Par lettres du 3 et du 11 avril 1902, un voisin, Jules Glasson, adressa au Conseil communal diverses réclamations au sujet de la construction Decroux et lui demanda entre autres de revenir sur sa décision du 22 novembre au point de vue de l'application des règles de l'esthétique.

Le conseil communal, dans sa séance du 12 avril, refusa de faire droit à cette dernière demande. Le procès-verbal mentionne cependant une observation faite par le président, qui exprima l'opinion que la construction Decroux « pécherait grandement contre les règles de l'esthétique ».

C. — Le 22 avril, Glasson recourut au Conseil d'Etat, et le 26 avril il demanda à cette même autorité la suspension des travaux. Le 28 avril, la suspension fut ordonnée.

Appelé à se prononcer sur le recours, le Conseil communal se déclara « incompetent pour se prononcer sur la solidité du bâtiment en construction, en se déchargeant de toute responsabilité à ce sujet, d'autant plus que les tribunaux ont été nantis de la question à l'instance de M. Glasson. » Puis il ajoute qu'étant donnés les antécédents, comme aussi l'absence d'un règlement local sur les constructions, il n'a pas cru pouvoir refuser son approbation aux plans, qui ont été acceptés avec deux variantes de deux ou trois étages, sous réserve des droits éventuels des tiers. Le Conseil communal rappelle, en terminant, l'observation formulée, en sa séance du 12 avril, à savoir « que les exigences de l'esthétique seraient mieux respectées si la hauteur du bâtiment était réduite. »

La reprise partielle des travaux ayant été autorisée le 15 mai, Glasson a déclaré, par lettre du 28 juin, qu'aucune décision n'étant intervenue, au moment propice, au sujet de sa réclamation relative à sa sécurité comme voisin, il abandonne ce motif, désormais caduc, en raison de l'avancement des travaux. Il demande qu'on tranche la question d'esthé-

tique avant qu'ait été entreprise la construction du 3^{me} étage, contre laquelle il proteste.

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

1° Une délégation du Conseil d'Etat est chargée de se transporter sur les lieux, mercredi 16 juillet, pour procéder aux constatations nécessaires et faire rapport.

2° L'ordre sera donné de suspendre les travaux.

Cet arrêté est motivé en substance comme suit :

En vertu de l'art. 732 du Code de procédure civile, appartiennent aux autorités administratives les questions que les lois spéciales placent dans leurs attributions. Souvent le Conseil d'Etat est appelé à faire application des prescriptions concernant la police du feu. A plus d'une reprise, il a dû revoir les approbations délivrées en vertu de l'art. 150 de la loi communale. Dans ce dernier cas, il a agi à la demande de propriétaires directement intéressés à la construction. On pourrait se demander si M. Jules Glasson avait qualité pour recourir contre les décisions du Conseil communal de Bulle, pour signaler ce qu'il considérait comme une contravention à la loi communale et au règlement de la police du feu. Ces différents points n'ont pas été soulevés par le Conseil communal de Bulle. Ils n'auraient, du reste, aucun intérêt pratique. Le Conseil d'Etat serait compétent assurément pour intervenir d'office ; à plus forte raison a-t-il le droit de le faire lorsqu'il est saisi d'une réclamation émanant d'un propriétaire voisin, qui veut éviter un dommage en faisant triompher sa manière de voir. Le Conseil d'Etat est, dès lors, compétent pour examiner la contestation telle qu'elle lui est soumise et il ne saurait, en aucun cas, la renvoyer à l'appréciation des tribunaux.

« Quant au fond et au grief tiré de la loi sur la police du feu », le Conseil d'Etat considère « qu'il n'y a pas eu d'irrégularité commise à cet égard » et que par conséquent il ne reste plus qu'à envisager la question au point de vue du grief fondé sur l'inobservation des conditions d'esthétique qui font règle en matière de constructions. C'est pour pouvoir se pro-

noncer sur la question d'esthétique que le Conseil d'Etat décrète le transport sur place.

Ensuite d'un télégramme du 15 juillet les travaux furent suspendus. A ce moment, les murs du 2° étage étaient achevés et ceux du 3° étage commencés.

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

1° L'hoirie Decroux est invitée à modifier le plan et l'exécution de la maison en construction à Bulle, Avenue de la gare, dans le sens des considérants qui précèdent.

2° Le préfet de la Gruyère est chargé de veiller à l'exécution de cet arrêté.

Cette décision est motivée exclusivement par des raisons d'esthétique. Les considérants se terminent comme suit : « Il est indispensable de remédier à la situation suivant les indications énoncées dans le rapport de l'architecte. Une réduction de la hauteur d'un étage, abaissant la corniche principale à la hauteur de celle de la maison Glasson, est, au point de vue de l'esthétique, la solution la plus rationnelle. Les deux pignons latéraux ou murs mitoyens, sans jours de façades, devront être : 1° agrémentés par une couleur générale en rapport avec la façade principale de l'immeuble ; 2° pourvus de treillis, par exemple, en lattes à toit et à gypse. Ces treillis, peints en vert ou entrelacés de verdure, atténueront dans la mesure du possible, été comme hiver, la nudité des murs mitoyens de cette maison étroite, intercalée entre les deux immeubles existants. »

« Cette solution est absolument requise si l'on veut obtenir l'unité d'aspect architectural de l'Avenue de la gare, unité qui serait rompue et défigurée par la construction projetée à trois étages et mansardes sur rez-de-chaussée. »

F. — C'est contre cet arrêté, et contre celui du 15 juillet, que l'hoirie Decroux a déclaré recourir au Tribunal fédéral, conformément à l'art. 175, ch. 3 OJF. D'après la recourante, les deux arrêtés du Conseil d'Etat impliquent :

1° une violation de l'art. 12 de la Constitution cantonale garantissant *l'inviolabilité de la propriété* ;

2° une violation de l'art. 9 de la même Constitution garantissant *l'égalité devant la loi* ;

3° une violation de l'art. 31 même Constitution garantissant la *séparation des pouvoirs* ;

4° une violation de l'art. 4 Const. féd. soit un *déni de justice* « le Conseil d'Etat ayant prononcé sans avoir entendu les Decroux. »

Les motifs à l'appui du recours contiennent entre autres le passage suivant :

« Il existe à Bulle, à Fribourg, à Romont, dans toutes les villes du canton, et l'on construit actuellement dans toutes ces villes, des maisons à trois étages ou plus.

» Il existe et l'on construit dans toutes ces villes des murs mitoyens dépourvus de jours et de fenêtres.

» Il existe dans toutes les villes du canton des propriétaires qui construisent une maison nouvelle, reconstruisent où élèvent une maison existante et lui donnent une hauteur supérieure à celle des maisons avoisinantes.

» Jamais le Conseil d'Etat, qui a tout cela sous les yeux, n'a songé à l'interdire, ne s'est cru en droit de le faire. Nous le mettons au défi d'en citer un seul exemple ».

Dans sa réponse au recours, le Procureur-général invoque d'abord le parallélisme qui, selon lui, existe entre l'art. 77 Const. cant. d'une part et l'art. 64 de la même Constitution d'autre part. Il n'y aurait « pas fort longtemps » que le défenseur de l'hoirie Decroux lui-même aurait recouru au Tribunal fédéral en vue de faire annuler « un jugement rendu par les » Juges suppléants du Tribunal cantonal, qui avaient estimé » que par une circulaire faite pour un cas spécial (rédemption » Favre), le Tribunal cantonal avait empiété sur le pouvoir judiciaire. » Le Tribunal fédéral aurait admis le recours et donné à la surveillance dont parle l'art. 64 une ampleur et une portée qu'on serait mal venu à restreindre sur le terrain administratif, l'art. 77 étant en quelque sorte plus impératif que l'art. 64.

Le Procureur-général fait ensuite valoir qu'il suffit de parcourir la loi sur les communes pour se convaincre « qu'à chaque pas on rencontre l'intervention du Conseil d'Etat ou

de son représentant le Préfet. » « Mais qu'est-il besoin, continue-t-il, d'insister sur toute l'économie de cette loi, qui suppose partout le Conseil d'Etat appelé à se prononcer en dernier ressort sur toutes espèces de questions aussi bien sur celles qui concernent l'administration que celles qui concernent la voirie ? — Le CPC tranche ce débat dans ses art. 731 et suivants On comprend qu'il eût été inutile d'ajouter après chaque disposition de la loi sur les communes une disposition mentionnant le droit du Conseil d'Etat d'intervenir chaque fois qu'une difficulté s'élève entre le Conseil communal et ses administrés à l'occasion de l'accomplissement des devoirs que la loi lui impose vis-à-vis du public, spécialement aux art. 147 à 176. »

Puis on cite, en renvoyant à Salis, Droit fédéral, N° 554, le cas d'un nommé Fasel, auquel le Conseil d'Etat aurait refusé l'approbation d'un plan de construction, ainsi qu'« un cas analogue » qui se serait « produit pour un M. Brugger qui voulait aussi construire une forge et qui a aussi recouru au Conseil fédéral. »

« L'argument tiré de ce que l'art. 150 ne prévoirait pas de recours, est-il dit ensuite, n'a aucune valeur en présence de l'art. 731 du CPC. »

Enfin la compétence du Conseil d'Etat résulterait de l'art. 52 de la Constitution cantonale qui dit, en parlant du Conseil d'Etat :

e) il statue sur les contestations purement administratives qui ne sont pas réservées à une autre autorité ;

f) il surveille l'administration des communes et des paroisses ;

g) il surveille et dirige les autorités inférieures administratives.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1. — (Compétence, formalité.)

2. — Le premier argument de la recourante consiste à se prévaloir de l'art. 12 de la Constitution cantonale, lequel garantit l'inviolabilité de la propriété.

D'après la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, il

y a atteinte à ce principe constitutionnel toutes les fois qu'une autorité administrative impose une restriction à l'exercice d'un droit de propriété, sans que cette restriction puisse être justifiée par une disposition de la loi. (Voir arrêts du Tribunal fédéral, *Rec. off.* VI, 598, XIII, 288, consid. 3, XV, p. 742, XVI, p. 528, XXII, p. 723, XXIII, p. 1520, consid. 4, ainsi que l'arrêt rendu le 18 juillet 1901, dans la cause Bischofberger & C^{ie} c. Arbon.)

En l'espèce, plusieurs dispositions législatives ont été invoquées à l'appui des décisions attaquées, mais parmi toutes ces dispositions il n'y en a qu'une seule, celle de l'art. 150 de la loi sur les communes, qui prévoit l'opposition à la construction d'un bâtiment pour des motifs appartenant au domaine de l'esthétique et de l'art. Or les deux décisions du Conseil d'Etat, en date du 15 et du 18 juillet, sont fondées sur des motifs d'esthétique et perdent leur base dès l'instant où ces motifs sont déclarés caducs. Par conséquent la question se pose simplement de savoir si les mesures qui constituent l'objet du recours sont conformes ou non à l'art. 150 de la loi sur les communes.

3. — Tout d'abord, il ne peut être question dans l'espèce d'une application directe et immédiate de l'art. 150 susmentionné, attendu que par son texte même, cet article se rapporte exclusivement aux attributions des conseils communaux.

Mais le Conseil d'Etat se considère comme compétent pour surveiller l'application de la loi sur les communes et pour intervenir dans chaque cas où il estime qu'un conseil communal aurait dû refuser l'autorisation d'un plan de construction. D'après la réponse au recours, toutes les décisions de toutes les autorités communales, pourraient être portées en dernière instance devant la juridiction administrative du Conseil d'Etat, et les dites autorités ne seraient que les organes ou instruments de ce dernier.

Il n'y a pas lieu de se prononcer ici sur cette théorie au point de vue général des relations entre l'Etat et les communes, d'après la Constitution du canton de Fribourg : il suffit

de constater que ni la Constitution ni une loi cantonale quelconque n'attribuent au Gouvernement le droit de casser, pour des motifs d'esthétique, la décision par laquelle un Conseil communal a approuvé des plans de construction.

En effet, si la Constitution fribourgeoise dit que le Conseil d'Etat « surveille » l'administration des communes (art. 52 f), il convient de remarquer d'autre part qu'aux termes de l'art. 76 de la même Constitution, c'est la loi qui règle « tout ce qui a rapport à l'organisation politique et administrative des communes. » Dès lors la disposition précitée de l'art. 52 n'a plus qu'un sens purement commémoratif, c'est-à-dire qu'elle rappelle les attributions que le Conseil d'Etat exerce en vertu de la législation spéciale régissant la matière, actuellement la loi sur les communes et paroisses, du 19 mai 1894. L'art. 3 de cette loi édicte, il est vrai, que les communes sont sous la haute surveillance de l'Etat, mais ici encore, il s'agit d'un principe général qui doit être interprété à l'aide des dispositions spéciales de la loi et qu'on ne saurait invoquer pour justifier toutes les immixtions qu'il pourrait venir à l'idée d'un gouvernement de commettre. Autrement toute délimitation de compétences deviendrait illusoire et inutile, et l'on ne s'expliquerait pas pourquoi il existe dans la loi sur les communes des dispositions positives soumettant un nombre restreint de décisions à la ratification du Conseil d'Etat (voir les articles 73 et 255). L'on ne saisirait pas davantage la raison pour laquelle d'autres articles de la même loi donnent des attributions distinctes à l'Assemblée communale ou au Conseil général (par exemple l'art. 124), au Préfet ou à la Direction de l'Intérieur (voir les art. 114, 124, 142, 176, 255). Toute l'économie de la loi sur les communes et paroisses serait incompréhensible, si le Conseil d'Etat avait de prime abord la compétence de revoir et de casser quand bon lui semble, n'importe quelle décision de n'importe quelle autorité appelée à statuer en matière d'administration communale.

4. — Le même raisonnement pourrait être répété autant de fois qu'il existe de lois attribuant des compétences spéciales au Conseil d'Etat.

Ainsi, pour rester dans le domaine de la procédure administrative en matière de construction, il n'y aurait qu'à parcourir la loi sur la police du feu et les assurances contre l'incendie, du 21 mai 1872, et en particulier la section II de cette loi, concernant le « mode de procéder pour les autorisations, dérogations et en cas d'opposition » et donnant des pouvoirs nettement déterminés à la commission locale, au Préfet, à la Commission centrale et enfin au Conseil d'Etat.

Toutes les dispositions de ce chapitre resteraient lettre morte si le Conseil d'Etat avait la faculté d'intervenir partout et dans chaque cas particulier et de casser les décisions prises dans les limites de leur compétence par les autorités instituées à teneur de la loi.

5. — Le Conseil d'Etat a été mis au défi par la recourante de citer un seul exemple antérieur d'une procédure pareille à celle qu'il a suivie dans l'espèce. La réponse au recours invoque le cas d'un forgeron auquel, en 1879, le Conseil d'Etat aurait refusé l'autorisation de construire parce qu'aux termes de l'art. 138 de la loi sur les communes (aujourd'hui art. 171 b), les ateliers bruyants doivent être placés en des lieux écartés. Mais d'abord il ne s'agit pas là de motifs relevant de l'esthétique; ensuite rien ne prouve que dans le cas cité le Conseil d'Etat ait cassé une *autorisation* de construire délivrée par le Conseil communal, et qu'il n'ait pas simplement écarté ou refusé de prendre en considération un recours dirigé contre le *refus* de la part du Conseil communal de délivrer une autorisation; enfin il n'est pas même établi que le Conseil d'Etat ait eu à s'occuper de la dite affaire, étant donné que le Recueil de Salis (N° 554), seul invoqué dans la réponse au recours, ne spécifie pas l'autorité cantonale auteur du refus.

6. — Quant aux art. 731 suiv. du Code de procédure civile, ils ne tranchent nullement le débat, comme il est dit dans la réponse au recours.

En effet, il suffit de jeter un coup d'œil sur les articles en question, pour se convaincre qu'ils ne contiennent aucune délimitation de compétence entre le Conseil d'Etat et les au-

tres autorités administratives ; au contraire, la délimitation est faite entre *toutes* les autorités administratives, d'une part, et *toutes* les autorités judiciaires, d'autre part. Par conséquent l'art. 731, aux termes duquel « les difficultés purement administratives sont soumises au Conseil d'Etat », ne peut être appliqué que conformément aux dispositions spéciales qui le suivent. Or dans la plupart de ces dispositions spéciales, et en particulier dans celle qui concerne les affaires communales, le nom du Conseil d'Etat ne figure même pas (voir art. 732-740) ; si dans les art. 741 et 742 il est question de lui, c'est que ces articles se rapportent, ou bien à des cas où les parties sont d'accord pour lui soumettre une difficulté (art. 742), ou bien à des cas où le Conseil d'Etat est la seule autorité administrative qui puisse entrer en considération (art. 741).

Mais le Code de procédure civile, du 18 octobre 1849, ne saurait être invoqué en l'espèce, alors même qu'il contiendrait un article pouvant être interprété dans le sens de la réponse au recours. En effet un pareil article devrait être considéré comme tacitement abrogé par la loi sur les communes et paroisses du 19 mai 1894, laquelle contient précisément une délimitation de compétences entre les différentes autorités administratives qui peuvent entrer en considération à propos d'administration communale.

7. — Aucune disposition constitutionnelle ou législative n'ayant pu être invoquée à bon droit pour justifier les restrictions imposées à l'hoirie Decroux, il s'en suit que les deux décisions attaquées, ordonnant l'une la suspension des travaux afin de pouvoir se prononcer sur la question d'esthétique, et l'autre la modification du plan et de l'exécution de la maison en construction, pour des motifs d'esthétique, doivent être annulées comme impliquant une violation du droit de propriété garanti par l'art. 12 de la Constitution fribourgeoise.

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

admissible qu'un gouvernement puisse en tout état de cause, et dans n'importe quelle phase d'une construction, exiger la modification de plans qui ont été régulièrement soumis à l'autorité compétente et qui ont reçu l'approbation de celle-ci. Il faut qu'il vienne un moment où le propriétaire sache à quoi s'en tenir. Et en tous cas, une mesure comme celle qui fait l'objet du présent recours, par laquelle un propriétaire est contraint à démolir une partie du bâtiment, exécuté conformément aux plans approuvés, sans qu'il soit même question d'indemnité, ne saurait être conciliée avec le principe constitutionnel de l'inviolabilité de la propriété.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est déclaré fondé et les arrêtés du Conseil d'Etat de Fribourg du 15 et du 18 juillet 1902 sont annulés.