

Nach diesen Ausführungen muß anerkannt werden, daß die dem angefochtenen Erlaß zu Grunde liegende und durch Volksabstimmung sanktionierte Auslegung des Art. 25 litt. c KV im Gegensatz zu derjenigen der Rekurrenten mit Sinn und Geist der Verfassung durchaus im Einklang steht, weshalb der Rekurs abzuweisen ist.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.

II. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. Atteintes portées à d'autres droits garantis.

58. Arrêt du 1^{er} juin 1904, dans la cause Mourlevat contre Conseil d'Etat de Fribourg.

Atteinte au principe de l'**inviolabilité de la propriété**, art. 12
Const. frib. (Suspension de travaux de constructions autorisées
par les autorités compétentes.)

A. — A une époque que le dossier ne permet pas de déterminer exactement, Jean Mourlevat décida de construire un bâtiment à l'usage d'atelier et d'habitation sur l'emplacement, affecté jusqu'alors à un jardin, qu'il possédait à la rue du Tir, à Bulle; les plans de cette construction furent régulièrement approuvés par le Conseil communal de Bulle et le Préfet de la Gruyère, par le premier en date du 22, par le second en date du 27 janvier 1904, et ce quand bien même le Conseil communal de Bulle avait été nanti, le 9 du même mois, d'une pétition, revêtue d'une centaine de signatures, lui demandant de mettre à l'étude, en réservant un poste à ce sujet au budget de l'année courante, la question de l'établissement d'une avenue destinée à relier plus directement le quartier dit de l'Ecu avec la gare de Bulle, la dite avenue devant partir précisément du jardin de Mourlevat.

Ensuite de ces autorisations des 22 et 27 janvier, le recourant se mit aussitôt à l'œuvre, provoqua les offres de divers entrepreneurs, traita avec celui ou ceux qui lui paraissaient présenter le plus de garantie ou dont les prix étaient le plus avantageux et loua tout ou partie des locaux du bâtiment projeté avant même que les travaux eussent commencé; le 15 mars, ou peut-être même un ou deux jours avant cette date, les travaux commencèrent effectivement.

B. — Cependant les auteurs de la pétition du 9 janvier, ou quelques-uns d'entre eux, ne demeurèrent pas inactifs; un comité d'initiative s'était formé, qui, le 25 février, s'adressait au Conseil communal de Bulle pour lui rappeler la pétition en question et lui demander de retirer l'autorisation de construire accordée à Mourlevat ou du moins d'ordonner la suspension de tous travaux jusqu'à ce que le Conseil général se fût prononcé sur le fond même de l'affaire, c'est-à-dire sur la question d'ouverture ou de non-ouverture de l'avenue réclamée.

Le 29 février, le Conseil communal refusa de satisfaire à cette demande, en se fondant sur ce que la dite avenue occasionnerait une dépense trop considérable qui ne serait point compensée par les avantages pouvant en résulter.

Le Comité d'initiative s'adressa alors, le 14 mars, par l'intermédiaire de l'avocat Chassot, au Conseil d'Etat de Fribourg, en demandant à celui-ci d'ordonner par voie de mesure administrative ou provisionnelle la suspension des travaux déjà commencés, afin de permettre au Conseil général de se nantir du conflit et de prendre telle décision qui lui conviendrait sur le fond.

Le 16 mars, dix-sept membres du Conseil général, — soit le quorum prévu à l'art. 91 de la loi du 19 mai 1894 sur les communes et paroisses, du tiers des membres de ce conseil, — demandèrent au Conseil communal de convoquer le Conseil général à bref délai « pour discuter la question de la nouvelle avenue. »

C. — C'est sur ces entrefaites que, — sans même qu'aucune demande d'expropriation eût été formée par les auto-

rités communales de Bulle à l'encontre de Mourlevat, et sans même prendre aucuns renseignements auprès du Conseil communal sur cette affaire, — le Conseil d'Etat de Fribourg décida, le 19 mars, que Mourlevat devait suspendre tous travaux relatifs à la construction commencée; le même jour il donna télégraphiquement au Préfet de la Gruyère les ordres nécessaires à cet effet, et ceux-ci furent immédiatement transmis à Mourlevat; le même jour encore, ce dernier demanda par dépêche au Conseil d'Etat la révocation de cette défense pour le 21 au matin, en rappelant que les plans de sa construction avaient été régulièrement approuvés par le Conseil communal et le Préfet, mais il ne reçut aucune réponse.

D. — Le 24 mars, Mourlevat recourut alors au Tribunal fédéral comme Cour de droit public, en concluant à l'annulation de la décision ou de l'arrêté du Conseil d'Etat en date du 19 du même mois, pour atteinte portée soit au principe de l'inviolabilité de la propriété garantie par l'art. 12 Const. cant., soit au principe de la séparation des pouvoirs (art. 31 *ibid.*). Le recourant invoquait en outre l'art. 113 de la loi susrappelée du 19 mai 1894, à teneur duquel c'est au Conseil communal seul qu'il appartient de prendre l'initiative des améliorations à introduire dans la commune, — l'art. 147 *ibid.*, aux termes duquel c'est le Conseil communal seul qui est en droit de réclamer les expropriations forcées pour cause d'utilité publique dans la commune, — enfin l'art. 44 de la loi du 30 octobre 1849 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, disposant que les tribunaux, et non le Conseil d'Etat, peuvent refuser toute indemnité pour l'expropriation d'une construction que le propriétaire n'aurait élevée qu'en vue d'obtenir une indemnité d'expropriation plus considérable.

E. — Après le dépôt de ce recours, et ensuite de la demande de convocation adressée au Conseil communal le 16 mars, le Conseil général de Bulle se réunit le 6 avril et décida de ne pas prévoir sur le plan général d'alignement de la ville la création de l'avenue susrappelée, écartant ainsi purement et simplement la pétition du 9 janvier.

F. — Le 20 avril, le Conseil d'Etat répondit au recours, en concluant à ce que ce dernier soit écarté comme prématuré, subsidiairement comme mal fondé. Le défendeur au recours soutient qu'il ne peut être question en l'espèce d'une atteinte au principe constitutionnel de l'inviolabilité de la propriété, parce que la restriction apportée à l'exercice du droit de propriété de Mourlevat n'est pas une restriction définitive, qu'il ne s'agit que d'une simple mesure administrative ou provisionnelle destinée à sauvegarder le droit de la commune de Bulle de poursuivre éventuellement l'expropriation de l'immeuble du recourant comme aussi à empêcher Mourlevat d'exciper de sa bonne foi en cas d'application de l'art. 44 de la loi du 30 octobre 1849, et parce que, d'ailleurs, cette restriction se trouve pleinement justifiée par la législation fribourgeoise sur les communes, sur les routes et sur les expropriations pour cause d'utilité publique. Sur ce dernier point, le défendeur invoque les dispositions constitutionnelles ou légales ci-après : l'art. 77 Const. cant. (3, loi sur les communes), aux termes duquel les communes sont sous la haute surveillance de l'Etat; — l'art. 76 *cod.*, disposant que la loi règle tout ce qui a rapport à l'organisation politique et administrative des communes; — les art. 93, 94 et 73^b de la loi du 19 mai 1894, qui, — le défendeur le reconnaît expressément, — placent cette question d'avenue, ainsi que les mesures administratives ou financières que celle-ci pourrait comporter, dans la compétence du Conseil général de Bulle, sous la seule réserve de la « ratification » du Conseil d'Etat dans le cas où la dépense s'élèverait à plus de 5000 fr.; — les art. 3, 4, 54, 55 et 99 de la loi sur les routes du 23 novembre 1849, d'après lesquels l'ouverture, de même que la cancellation de routes ou voies publiques, les plans et devis de reconstructions à neuf de routes communales, ainsi que les plans d'alignement établis en cas de construction de nouvelles rues dans l'intérieur des villes, doivent être soumis à la « ratification » du Conseil d'Etat; — l'art. 51 *ibid.* permettant même au Conseil d'Etat d'ordonner la reconstruction à neuf d'une route communale, lorsque celle-ci sert « de communication entre plusieurs communes ou de débouché

aux productions du sol » ; — l'art. 85 *ibid.* prévoyant les mesures qui peuvent être prises contre une commune lorsque celle-ci, après en avoir été requise, n'exécute pas les travaux lui incombant de par la loi relativement à la construction, à la reconstruction ou à l'entretien de routes ou de voies publiques ; — l'art. 113 *ibid.*, prescrivant que, lorsque l'Etat ou une commune réclame le sacrifice d'une propriété immobilière pour l'établissement ou la correction d'une route, il doit être procédé conformément à la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; — enfin l'art. 6 litt. *b* et *e* et l'art. 10 de cette dernière loi, du 30 octobre 1849, aux termes desquels les expropriations nécessaires en vue de l'ouverture de nouvelles rues ne peuvent être prononcées par les tribunaux qu'après une déclaration d'utilité publique délivrée par le Conseil d'Etat.

Le défendeur ajoutait d'ailleurs, — comme s'il eût ignoré la décision du Conseil général en date du 6 avril, — que, si le dit Conseil faisait droit à la pétition du 9 janvier et décidait d'ouvrir l'avenue réclamée, il serait procédé envers Mourlevat conformément à la loi sur les expropriations, du 30 octobre 1849, mais que, si, en revanche, ce projet d'avenue était rejeté, l'ordre de suspension des travaux donné le 19 mars serait immédiatement révoqué.

G. — Dans un mémoire ultérieur, — le 10 mai, — le Conseil d'Etat expose que le Conseil général de Bulle serait revenu sur sa décision du 6 avril, en chargeant, le 27 avril, une Commission de neuf membres de revoir le plan général d'extension et d'alignement de la ville, « toute décision sur les nouvelles avenues » étant provisoirement suspendue. Cette nouvelle décision du Conseil général, du 27 avril, ne figure au dossier que sous la forme d'un télégramme particulier adressé le 10 mai au Conseil d'Etat par un sieur Cosandey.

Cette décision du 27 avril n'a pu d'ailleurs avoir pour effet d'annuler ou de modifier celle du 6 du même mois, puisque, suivant le défendeur, celui-ci aurait été nanti le 1^{er} mai par l'avocat Chassot agissant au nom des auteurs de la pétition

du 9 janvier, d'un recours dirigé contre la décision du 6 avril (qui devait donc bien subsister malgré celle du 27).

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1. — Le recourant prétend en premier lieu que l'arrêté ou la décision du Conseil d'Etat en date du 19 mars 1904 constitue une atteinte au principe de l'inviolabilité de la propriété garantie par l'art. 12 Const. frib. ; il convient donc d'examiner d'abord le recours à ce point de vue, puisque si le recours devait apparaître comme fondé sur ce point, il serait inutile de rechercher si c'est également avec raison que le recourant a invoqué la violation, de la part du Conseil d'Etat de Fribourg, du principe de la séparation des pouvoirs inscrits à l'art. 31 *ibid.*

2. — Ainsi que le Tribunal fédéral l'a reconnu en maints arrêts déjà, la garantie de l'inviolabilité de la propriété, telle qu'elle figure à l'art. 12 Const. frib. comme aussi, sous cette forme ou sous une autre, dans la constitution de tous les autres cantons (à une seule exception près), n'est pas une garantie absolue ; le Tribunal fédéral a toujours admis que les dispositions constitutionnelles du genre de celle de l'art. 12 précité ne garantissent l'inviolabilité de la propriété que dans la mesure dans laquelle cette propriété se trouve déterminée et définie par la législation intérieure des cantons ; en d'autres termes, la législation d'un canton peut, sans porter atteinte au principe constitutionnel susrappelé, restreindre le contenu du droit de propriété, déterminer les droits spéciaux que comporte ce dernier, modifier, étendre ou restreindre le régime de la propriété, à la seule condition qu'elle le fasse d'une manière générale, égale pour tous ; ainsi le Tribunal fédéral a jugé souvent déjà que, par l'établissement de tracés de rues ou de plans d'alignement, il peut être apporté des restrictions au droit des propriétaires de bâtir ou de construire sur leurs immeubles sans qu'il y ait lieu à expropriation, soit au paiement d'une indemnité aux dits propriétaires, à condition toutefois que ces restrictions procèdent de la loi et constituent ainsi une limitation légale du droit de propriété et non la suppression, par me-

sure administrative, d'un élément du droit de propriété (voir l'arrêt du Tribunal fédéral du 15 octobre 1903, en la cause Charrière-Vuagnat et consorts c. Genève, *Rec. off.* XXIX, I, N° 84, consid. 6, p. 394, ainsi que les précédents y rappelés).

Il s'ensuit, *a contrario*, qu'il y a atteinte au dit principe constitutionnel toutes les fois qu'une autorité, administrative ou judiciaire, impose une restriction à l'exercice du droit de propriété sans que cette restriction puisse être justifiée par une disposition formelle de la loi (voir l'arrêt du Tribunal fédéral du 23 décembre 1902 en la cause Decroux c. Fribourg, *Rec. off.* XXVIII, I, N° 84, consid. 2, p. 360).

3. — L'application de ces principes en la cause conduit à reconnaître le recours comme évidemment bien fondé. Il est en effet certain tout d'abord que la décision du Conseil d'Etat du 19 mars 1904 implique ou constitue une restriction à l'exercice du droit de propriété du recourant; ce dernier, par l'effet de cette décision, s'est trouvé empêché d'user de son droit de propriété comme il l'entendait, de continuer les travaux de construction qu'il avait commencés et pour lesquels il avait obtenu du Conseil communal de Bulle et du Préfet de la Gruyère les autorisations nécessaires. Et, d'autre part, il est non moins certain que cette restriction ne peut être justifiée par aucune disposition du droit fribourgeois, en particulier par aucun des textes de lois invoqués par le défendeur au recours. La seule raison qu'allègue le Conseil d'Etat pour chercher à justifier sa décision du 19 mars, consiste à prétendre qu'il a voulu sauvegarder le droit de la commune de Bulle de poursuivre l'expropriation de tout ou partie de l'immeuble de Mourlevat pour le cas où les autorités de cette ville viendraient à décréter l'ouverture de l'avenue réclamée par les pétitionnaires du 9 janvier; or, aucune disposition légale, dans le canton de Fribourg, n'autorise une telle restriction à l'exercice du droit de propriété et ne permet à une autorité quelconque, administrative ou judiciaire, d'interdire à un propriétaire de construire sur son immeuble selon plans régulièrement approuvés, en raison de

simples éventualités, soit de circonstances sans doute possibles, mais pouvant, d'autre part, ne jamais se produire. La seule voie que connaisse la législation fribourgeoise dans un cas de cette nature, est celle de l'expropriation; et si la commune de Bulle, dont seules les autorités étaient compétentes à cet effet, voulait faire usage de son droit d'expropriation à l'égard de la propriété de Mourlevat et qu'elle se trouvât, au moment de l'expropriation, en présence d'un terrain bâti au lieu d'un terrain non bâti, elle n'eût même pas pu invoquer le bénéfice de l'art. 44 de la loi sur l'expropriation du 30 octobre 1849, puisqu'en approuvant sans aucune réserve les plans présentés par Mourlevat elle autorisait ce dernier à croire qu'il ne serait jamais (du moins dans un assez long avenir) procédé à l'expropriation, et qu'ainsi Mourlevat, en se décidant à construire, ne pouvait se laisser guider par des idées de spéculation basées sur le fait de cette expropriation; la commune de Bulle voulût-elle d'ailleurs chercher à se prévaloir à un moment donné de l'art. 44 précité, que le Conseil d'Etat néanmoins n'avait nullement le droit d'intervenir comme il l'a fait et que la question n'aurait pu trouver sa solution que devant les tribunaux, une fois l'expropriation régulièrement obtenue.

L'argument que le Conseil d'Etat a cherché à tirer des art. 76 et 77 Const. cant., avait été invoqué par lui déjà dans l'affaire Decroux prérappelée et a été réfuté par le dit arrêt (consid. 3 et 4). Les autres dispositions légales visées par la réponse au recours ou bien ont trait à un tout autre objet que celui dont il s'agit ici (elles réservent par exemple la ratification du Conseil d'Etat pour l'ouverture ou pour la cancellation de routes ou voies publiques, de même que pour les plans d'alignement en cas de construction de nouvelles rues, elles permettent à cette autorité d'ordonner, sous des conditions déterminées, la reconstruction de routes à neuf, etc.), — ou bien démontrent que la seule procédure qui eût été possible en l'espèce, était celle indiquée plus haut, de l'expropriation.

4. — Quant à la distinction que le défendeur au recours

voudrait faire entre les restrictions à l'exercice du droit de propriété, suivant que ces restrictions sont définitives ou provisoires, il n'y a pas lieu de s'y arrêter. Il est en effet impossible d'apercevoir comment une mesure inconstitutionnelle cesserait d'avoir ce caractère parce qu'au lieu d'être définitive elle serait simplement provisionnelle. Toute restriction apportée par une autorité quelconque, administrative ou judiciaire, au droit de propriété, sans que cette restriction soit justifiée par une disposition formelle de la loi, implique une atteinte au principe constitutionnel de l'inviolabilité de la propriété, peu importe la durée de cette restriction ; cela va évidemment de soi, mais au besoin l'on peut remarquer encore que l'art. 175, chiffre 3 OJF (113, chiff. 3 CF), en plaçant dans la compétence du Tribunal fédéral comme Cour de droit public les recours pour violation de droits constitutionnels des citoyens (sous réserve des contestations visées à l'art. 189 *ibid.*), ne fait aucune distinction suivant que cette violation de droits constitutionnels est définitive ou simplement provisoire ; d'ailleurs, dans l'arrêt Decroux sus-rappelé, le Tribunal fédéral a annulé déjà une mesure provisionnelle du même genre que celle dont il s'agit ici (voir le consid. 7 et le dispositif du dit arrêt).

De même, point n'est besoin de s'arrêter aux faits postérieurs à la décision du 19 mars ; il est évident que ni la décision du Conseil général en date du 27 avril, dont aucune expédition authentique d'ailleurs ne figure au dossier, ni le recours interjeté le 1^{er} mai auprès du Conseil d'Etat par les auteurs de la pétition du 9 janvier contre la décision du Conseil général du 6 avril, — recours dont le défendeur n'a indiqué dans la cause actuelle ni les moyens, ni les conclusions, — n'ont pu donner au Conseil d'Etat un droit que celui-ci n'avait point d'après la loi.

5. — Le recours apparaissant ainsi comme fondé en tant qu'il invoque la violation de l'art. 12 Const. frib., il est superflu d'examiner le moyen subsidiaire tiré par le recourant de l'art. 31 *ibid.*

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est déclaré fondé ; en conséquence est annulée la décision par laquelle le Conseil d'Etat de Fribourg a, le 19 mars 1904, ordonné au recourant de suspendre les travaux de construction commencés par ce dernier sur sa propriété de la rue du Tir, à Bulle.