

## B. Entscheidungen des Bundesgerichts als einziger Zivilgerichtsinstanz.

Arrêts rendus par le Tribunal fédéral comme  
instance unique en matière civile.

### Materiellrechtliche Entscheidungen. — Arrêts sur le fond du droit.

#### Zivilstreitigkeiten zwischen Kantonen und Korporationen oder Privaten. — Différends de droit civil entre cantons et corporations ou particuliers.

89. Arrêt du 2 novembre 1911 *dans la cause*  
*Buchs, dem., contre Etat de Fribourg, déf.*

Compétence du Tribunal fédéral résultant de l'art. 48 chiff. 4  
OJF. Action en dommages-intérêts pour **arrestation illé-  
gale**; **responsabilité de l'Etat qui a refusé l'autorisa-  
tion de poursuivre son fonctionnaire en cause** (loi fri-  
bourgeoise du 5 oct. 1850): Arrestation d'un père de famille à  
raison de son refus de payer une amende — convertie en emprisonnement — pour une absence scolaire illégitime de son enfant. **Faute grave du fonctionnaire** ordonnant la perception et la conversion en emprisonnement de l'amende prononcée en violation manifeste des dispositions légales y relatives (Règlement des écoles primaires, art. 39 et 46). **Pertinence de cette faute** pour le dommage causé au demandeur, la preuve étant fournie que l'amende n'aurait pas été prononcée si la procédure légale avait été suivie. **Ne constitue pas une faute**

**propre du demandeur** le fait de s'être laissé arrêter plutôt que de payer l'amende injustifiée contre laquelle aucune voie normale de recours ne lui était ouverte. Le « **dommage** » pour lequel, aux termes de la loi précitée, l'Etat de Fribourg est responsable comprend aussi bien le dommage moral que le dommage matériel. **Evaluation du dommage matériel et allocation d'une indemnité satisfaisante** à raison de l'atteinte portée à la situation personnelle du demandeur.

A. — En 1910 le fils du demandeur, Henri Buchs, était élève de l'école primaire communale de Villars s. Glâne; il y suivait l'enseignement religieux, branche scolaire obligatoire, qui était donné par le curé Singy. Suivant l'horaire de classe l'instruction religieuse était donnée le jeudi après-midi, mais le curé Singy renvoyait fréquemment cette leçon à un autre jour.

Le dimanche 31 juillet 1910 le curé Singy a annoncé au cours de la messe du matin que la leçon — qui n'avait pas eu lieu le jeudi précédent — serait donnée à l'église avant et après vêpres. Les élèves se sont réunis à midi trois quarts; l'enseignement, interrompu par les vêpres, a repris ensuite pendant trois quarts d'heure environ; au bout de ce temps le curé, rappelé chez lui par la visite de prêtres étrangers, a congédié les enfants, mais en leur enjoignant de revenir à l'église un quart d'heure plus tard pour continuer la leçon. Les enfants sont sortis, mais, s'étant mis à suivre des exercices de pompiers qui avaient lieu à ce moment dans le village, ils ne sont pas retournés à l'église (sauf deux d'entre eux). Le curé Singy a inscrit comme absents 22 élèves — entre autres le fils du demandeur — et a transmis la liste des absences directement à la Préfecture de Fribourg pour faire opérer le recouvrement des amendes de 20 centimes dont les parents des élèves sont passibles par demi-jour d'absence, aux termes de l'art. 48 du Règlement des Ecoles primaires.

Un gendarme a été envoyé par la Préfecture pour opérer le recouvrement de ces amendes; plusieurs des parents ont refusé de payer. A la suite de nouvelles sommations d'un appointé de gendarmerie et sur le vu d'ordres de payer

l'amende ou de subir une détention de 24 heures — ordres signés, en l'absence du préfet, par M. Bumann, lieutenant de préfet — tous les parents ont fini par s'exécuter, à l'exception du demandeur et de J. Dousse, aubergiste à Villars. Ceux-ci ont demandé à être cités à la Préfecture pour donner des explications; mais il n'a pas été fait droit à cette demande. Le lundi 22 août 1910 vers 2 ½ h. l'appointé de gendarmerie s'est présenté à la fabrique de Victor Buchs et l'a mis en demeure de payer l'amende de 20 centimes; le demandeur s'y étant refusé, il a procédé à son arrestation et l'a conduit à la prison des Augustins. Buchs y est resté détenu dès 3 ½ de l'après-midi jusqu'au lendemain après-midi à 3 heures.

Joseph Dousse a également été arrêté et détenu dès le lundi soir au mardi après-midi.

B. — Victor Buchs a demandé au Conseil d'Etat l'autorisation de prendre à partie le lieutenant de préfet à raison de ces faits. Le Conseil d'Etat n'ayant pas répondu à cette requête, Buchs a ouvert la présente action devant le Tribunal fédéral. Il conclut au paiement d'une indemnité de 10 000 fr. avec intérêts à 5 % dès le 22 août 1910.

L'Etat de Fribourg a conclu à libération.

Après production de réplique et de duplique, il a été procédé à un débat préalable à Fribourg en présence du juge fédéral délégué à l'instruction de la cause; de nombreux témoins ont été entendus.

A l'audience de ce jour les représentants des parties ont repris les conclusions indiquées ci-dessus.

*Statuant sur ces faits et considérant en droit:*

1. — D'après la loi fribourgeoise du 5 octobre 1850 les agents du pouvoir exécutif sont responsables du dommage qu'ils ont causé par dol ou faute grave, mais ils ne peuvent être poursuivis qu'en vertu d'une autorisation du Conseil d'Etat. En cas de refus ou de silence pendant 30 jours à partir de la demande de prise à partie, l'action peut être intentée directement à l'Etat. En l'espèce le Conseil d'Etat ayant laissé sans réponse la demande de prise à partie formulée

par Buchs contre le lieutenant de préfet Bumann, l'Etat est responsable du préjudice que ce fonctionnaire a pu faire subir au demandeur par dol ou par faute grave.

2. — Le demandeur voit un acte dolosif ou du moins gravement coupable du lieutenant de préfet dans le fait qu'il a ordonné son arrestation à raison du défaut de paiement d'une amende qui n'était pas due parce qu'elle n'avait pas été prononcée dans les formes légales et que d'ailleurs il n'y avait pas eu d'absence scolaire.

En ce qui concerne ce dernier point, il est exact que, d'après la législation fribourgeoise (loi sur l'instruction primaire, art. 12 et 16; Règlement, art. 18 et 19), l'enseignement religieux, considéré comme branche d'enseignement obligatoire, est donné dans un local scolaire fourni par la commune et que c'est l'une des demi-journées de congé hebdomadaire qui est consacrée à ces leçons. On peut dès lors se demander si un enseignement donné le dimanche et à l'église conserve le caractère d'enseignement scolaire ou s'il ne doit pas au contraire être considéré comme un exercice religieux relevant uniquement de la discipline ecclésiastique. Si tel était le cas, il va sans dire que l'absence d'un enfant à cet enseignement ne pourrait être qualifiée d'absence scolaire et qu'elle ne pourrait être frappée d'une amende par l'autorité civile.

Mais il n'est pas nécessaire de résoudre cette question à l'occasion du présent procès, car, à supposer même qu'on la tranchât dans le sens indiqué par le demandeur, il ne suivrait pas que le lieutenant de préfet eût commis une faute grave en envisageant comme une absence scolaire l'absence des enfants de Villars à l'enseignement religieux donné le 31 juillet 1910 dans les conditions exposées ci-dessus. En effet on doit observer que dans le canton de Fribourg les leçons de religion sont fréquemment données le dimanche à l'église au lieu d'être données à l'école pendant la semaine et que soit les autorités soit les parents des élèves paraissent tenir cette pratique pour régulière. En présence d'une tradition semblable le lieutenant de préfet a pu, sans commettre

une faute grave, assimiler à des absences scolaires les absences dénoncées par le curé Singy.

3. — Par contre c'est avec raison que, à l'appui de ses conclusions, le demandeur invoque l'irrégularité de la procédure qui a été suivie.

D'après le Règlement des écoles primaires, c'est l'instituteur qui, chaque semaine, envoie au préfet la liste des absences légitimes et illégitimes (art. 46) et c'est sur le vu de cette liste que le préfet fait opérer le recouvrement des amendes pour absences illégitimes. Les ministres des cultes, les maîtres spéciaux et les maîtresses d'ouvrages n'envoient pas directement au préfet la liste des absences constatées à leurs cours; ils la remettent à l'instituteur (art. 39) qui s'occupe pour l'élaboration de la liste hebdomadaire destinée à la Préfecture.

Or, dans le cas particulier, le curé Singy a omis de communiquer à l'instituteur Baechler l'état des absences à son cours du 31 juillet et l'a envoyé directement à la Préfecture. Et les amendes — converties, en ce qui concerne le demandeur et Joseph Dousse, en emprisonnement — ont été prononcées sur la base de cette dénonciation, qui était irrégulière, puisqu'elle n'émanait pas du seul fonctionnaire compétent, c'est-à-dire de l'instituteur. Le lieutenant de préfet, en ordonnant la perception de ces amendes irrégulièrement prononcées et leur conversion en emprisonnement, a donc violé des dispositions légales dont la signification n'est pas douteuse et qu'il ne lui était pas permis d'ignorer. Il était tenu à une prudence et à une attention d'autant plus scrupuleuses qu'il savait que les parents contestaient le bien-fondé de l'amende et qu'il connaissait les conséquences que devait avoir pour les récalcitrants le refus de payer. S'agissant de peines pouvant entraîner privation de liberté et prononcées contre des parents qui n'avaient certainement commis aucune faute, le moins qu'on puisse exiger c'est que le fonctionnaire chargé de les appliquer s'assure que les formalités légales ont été observées. En négligeant de s'en assurer et en admettant comme régulière une procédure incontestablement vi-

cieuse, le lieutenant de préfet a commis une faute grave qui engage la responsabilité de l'Etat de Fribourg.

Celui-ci objecte, il est vrai, que la formalité omise était sans aucune importance, que l'instituteur n'aurait pu apporter aucune modification à la liste d'absence dressée par le curé, qu'il aurait dû se borner à la transmettre à la Préfecture et qu'ainsi, même si les formes légales avaient été observées, l'amende aurait été encourue et se serait trouvée convertie en détention, en cas de non paiement. Cette objection n'est pas fondée. Rien n'indique que l'instituteur soit un simple agent de transmission à l'égard des listes d'absences qui lui sont remises par les maîtres spéciaux et qu'il n'ait pas le droit de les contrôler. Il semble au contraire que ce soit à lui à apprécier si l'absence est légitime ou illégitime (Règlement art. 46 al. 2) et il est en effet seul en état de le faire puisque c'est à lui — et non aux maîtres spéciaux — que les motifs de l'absence doivent être soumis (Règlement, art. 44; cf. loi sur l'instruction publique primaire, art. 24). D'autre part il résulte de l'interrogatoire de l'instituteur Baechler qu'il désapprouvait la manière dont le curé Singy organisait son enseignement et qu'il n'a pas été d'accord avec la peine infligée aux parents des enfants qui ne se sont pas présentés lors de la reprise du catéchisme le dimanche 31 juillet après-midi. Il paraît dès lors certain que, si la liste d'absence lui avait été communiquée, il ne l'aurait pas transmise sans autre à la Préfecture et qu'il n'aurait pas dénoncé comme illégitime l'absence des 22 enfants; à tout le moins il aurait signalé les conditions exceptionnelles dans lesquelles ces absences s'étaient produites. Ainsi renseignée la Préfecture aurait sans doute renoncé à poursuivre le recouvrement d'amendes que la Direction de l'Instruction publique elle-même a déclarées injustifiées; en effet l'un des parents qui s'était acquitté ayant recouru, la Direction de l'Instruction publique a ordonné que l'amende de 20 centimes serait remboursée, par le motif que la sanction de la loi et du règlement ne saurait être accordée à des mesures qui sont contraires à l'usage, condamnées par les règles d'une saine pédagogie et de

nature, suivant les circonstances, à compromettre la santé des enfants.» De l'ensemble de ces faits on peut conclure que, si la procédure légale avait été suivie — c'est-à-dire si le lieutenant de préfet n'avait pas statué sur le vu d'une liste d'absence irrégulièrement transmise — la peine que le demandeur a subie ne lui aurait pas été infligée. Il y a donc relation de cause à effet entre la faute grave relevée à la charge du lieutenant de préfet et le dommage dont se plaint le demandeur.

L'Etat de Fribourg allègue encore que le demandeur aurait pu éviter ce dommage en payant l'amende réclamée et en adressant ensuite un recours à l'autorité compétente, soit à la Direction de l'Instruction publique.

Le demandeur aurait pu sans doute prendre ce parti qui aurait peut-être été le plus avantageux ; mais on ne saurait cependant lui faire un reproche de n'avoir pas procédé ainsi. La Direction de l'Instruction publique exerce la haute surveillance en ce qui concerne l'application de la loi sur l'Instruction primaire (art. 62), mais on ne peut la considérer comme une instance régulière de recours. Le Règlement ne prévoit pas qu'on puisse recourir contre les amendes scolaires et le défendeur admet lui-même que Buchs devait commencer par payer l'amende et pouvait seulement en solliciter ensuite le remboursement. Le mandat d'arrêt ne prévoyait que deux alternatives : payer ou subir une détention ; il ne mentionnait pas la faculté de recourir. On ne peut donc pas faire un grief au demandeur de s'être laissé arrêter plutôt que de payer une amende qu'il regardait comme injustifiée et contre laquelle aucune voie normale de recours n'était ouverte.

4. — L'action du demandeur étant fondée en principe, il reste à déterminer la quotité des dommages-intérêts auxquels il a droit.

Par le fait de l'arrestation il s'est trouvé empêché pendant un jour et demi de vaquer à ses affaires ; le dommage qu'il a subi de ce chef peut être estimé à 50 fr. Il prétend de plus avoir perdu une partie de sa clientèle à la suite des faits

exposés ci-dessus. Mais il n'en a pas rapporté la preuve et ses allégations sur ce point manquent de vraisemblance.

En sus de la réparation du dommage matériel il a droit à une indemnité équitable à raison de l'atteinte portée à sa situation personnelle ; la loi fribourgeoise du 5 octobre 1850, il est vrai, porte simplement que l'Etat est responsable du dommage causé par le dol et par la faute grave de ses fonctionnaires et elle ne spécifie pas ce qu'on doit entendre par le terme « dommage » ; mais le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion (v. notamment arrêt du 9 décembre 1887, Python c. Fribourg) de définir ce terme et il a jugé qu'il comprend aussi bien le dommage moral que le dommage matériel. Or il est incontestable que le demandeur a été blessé dans son sentiment de l'honneur par l'arrestation et la détention injustifiées qu'il a subies ; il convient dès lors de lui allouer de ce chef une indemnité satisfaisante dont le montant peut être fixé, *ex aequo et bono*, à 250 fr.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral  
prononce :

L'Etat de Fribourg est condamné à payer au demandeur la somme de trois cents francs (300 fr.) avec intérêts à 5 % dès le 21 octobre 1910.