

Vierter Abschnitt. — Quatrième section.

Kantonsverfassungen. — Constitutions cantonales

Eingriffe in garantierte Rechte.

Atteintes portées à des droits garantis.

77. Arrêt du 28 Septembre 1889 dans la cause
Bassler et consorts.

Il existait jusqu'ici dans le canton de Fribourg deux espèces de concessions d'auberge, l'une à temps illimité et l'autre à temps limité. Depuis quelques années, les autorités fribourgeoises avaient manifesté l'intention d'abolir contre indemnité les droits d'auberge à durée illimitée, et un projet de loi avait déjà été soumis au Grand Conseil à cet effet. Modifiant cette intention, le Conseil d'Etat présenta au Grand Conseil un nouveau projet, lequel fut adopté le 28 Septembre 1888. Cette loi contient entre autres les dispositions suivantes :

L'art. 2 contient des prescriptions spéciales sur la durée des concessions, laquelle varie selon qu'elles ont trait à des auberges, hôtels, cercles, cafés, pintes, etc.

« Art. 6. Toute concession est exercée selon les règles » prescrites et moyennant l'acquittement préalable d'une patente annuelle.

» Art. 7. Le prix de la patente est fixé par le Conseil » d'Etat, selon l'importance de l'établissement pour lequel le droit est concédé.

» Art. 9. Le Conseil d'Etat veille à ce que le nombre des » établissements soit aussi restreint que possible; à cet effet, » il refuse l'octroi de nouvelles concessions, le renouvelle-

» ment de concessions expirées, ou peut, par mesure de » bien-être public, retirer des droits concédés pour une durée » illimitée. »

Dans ce dernier cas, le concessionnaire est indemnisé à titre d'équité de la moins-value locative du bâtiment servant à l'exploitation. Le chiffre de l'indemnité est fixé par les tribunaux, s'il y a contestation.

« Art. 60. Les concessions actuellement existantes sont » exercées conformément aux dispositions de la présente loi. »

Toutefois il est déduit chaque année sur le prix de la patente aux concessionnaires de droit temporaire, jusqu'à l'expiration de ce droit, une somme calculée proportionnellement au coût et à la durée de leur concession.

» Art. 61. Le Conseil d'Etat a le droit de traiter en tout » temps avec les intéressés le retrait d'une concession d'une » durée illimitée. »

La conséquence de cette loi fut d'imposer à tous les concessionnaires de droits temporaires ou d'une durée illimitée, l'acquittement d'une patente.

Sous date du 1^{er} Décembre 1888, la Direction des Finances adressa aux intéressés une circulaire concernant l'application de la loi, et les concessionnaires à durée illimitée reçurent de la même autorité et à la même date l'avis ci-après :

« Par la loi du 28 Septembre 1888 sur les auberges, tous » ces établissements sont soumis à une patente annuelle de » 15 francs par 100 francs de la valeur locative, dans les » limites de 200 fr. à 1200 fr. Le Conseil d'Etat est autorisé » à traiter avec les propriétaires de droits d'auberges pour » le retrait de leur concession.

» Avant de faire des propositions pour le prix des patentes » pour l'année prochaine, nous désirons savoir pour quel prix » et à quelles conditions vous consentiriez au retrait du droit » d'auberge attaché à votre immeuble. Veuillez nous faire » parvenir votre réponse jusqu'au 7 Décembre prochain. »

Les concessionnaires à temps illimité, incertains si l'Etat rachèterait leurs concessions, estimèrent ne pas devoir se soumettre à l'obligation de payer une patente annuelle et dé-

posèrent, sous date du 10 Décembre 1888, en mains du Tribunal fédéral un recours, par lequel ils concluaient à ce qu'il lui plaise prononcer :

1° Que spécialement les art. 1 et 60 de la loi fribourgeoise du 18 Septembre 1888, et, généralement, les dispositions de cette loi, pour autant qu'ils viseraient les droits perpétuels d'auberge existants dans le canton de Fribourg sont nuls, comme portant atteinte au droit de propriété garanti à l'article 12 de la constitution cantonale fribourgeoise.

2° Que la dite loi, eu égard à son art. 19, 2° alinéa, est annulée comme inconstitutionnelle, en ce sens qu'elle viole le principe d'égalité des citoyens devant la loi inscrit aux art. 4 de la constitution fédérale et 9 de la constitution cantonale.

3° Subsidièrement que, à l'encontre de l'interprétation du gouvernement fribourgeois, les droits perpétuels d'auberge échappent à l'application de la loi du 28 Septembre 1888, laquelle ne vise que les concessions temporaires.

4° Subsidièrement encore, que la loi du 28 Septembre 1888 est nulle comme portant atteinte aux mêmes dispositions constitutionnelles relatives au droit de propriété, pour autant qu'elle imposerait aux propriétaires de droits perpétuels le paiement d'une patente annuelle, soit une diminution de leur droit, sans équitable et proportionnelle indemnité.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat conclut :

1° A ce que les deux premières conclusions soient déclarées mal fondées.

2° A ce qu'il ne soit pas entré en matière sur la troisième et quatrième conclusion.

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

Il sera tenu compte, autant que de besoin, dans les motifs de droit du présent arrêt des arguments invoqués par les parties dans leurs écritures respectives.

Par ordonnance du 31 Décembre 1888, et avec l'assentiment du procureur général de Fribourg, le président du Tribunal fédéral a suspendu le paiement des patentes jusqu'après le prononcé de ce Tribunal sur le présent recours.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1° Les conclusions 1 et 4 du recours tendant à l'annulation de la loi attaquée, pour autant que celle-ci impose aux concessionnaires d'auberge l'obligation du paiement préalable d'une patente annuelle, à peine de suspension de l'exercice de leur droit de concession.

Les recourants font valoir en substance que leurs concessions perpétuelles constituent des droits privés acquis, intimement liés aux immeubles sur lesquels ils reposent, et que la circonstance que ces droits ont été désignés sous l'appellation de concession, ne change rien à leur caractère de droits réels, reconnu d'ailleurs à diverses reprises par l'Etat de Fribourg. Ils estiment qu'une atteinte ne saurait être portée à ces droits acquis que contre indemnité, ainsi que le prescrit l'art. 12 de la constitution cantonale.

L'Etat de Fribourg conteste de son côté que les concessions d'auberge à temps illimité puissent être considérées et traitées comme des droits réels de nature privée, attendu qu'antérieurement aux lois de 1804 et de 1837, toutes ces concessions avaient été faites à bien plaisir et que le législateur de 1837 lui-même, en reconnaissant que les droits d'auberge étaient perpétuels, n'a voulu que consacrer un usage, lequel ne saurait engager l'avenir, en présence des droits de l'Etat fondés sur l'origine précaire des dites concessions et incompatibles avec la notion d'un droit perpétuel : l'Etat reconnaît d'ailleurs, dans l'article 9 de la loi, devoir une indemnité pour le cas où il lui conviendrait, par des mesures de bien-être public, de retirer des droits concédés pour une durée illimitée.

L'Etat estime qu'en tout cas on ne peut contester son droit de soumettre toutes les concessions à un droit de patente, qu'il a déjà exercé précédemment, et que même l'existence de droits privés serait impuissante à l'empêcher de légiférer ainsi qu'il a cru devoir le faire.

Cet acte législatif ne saurait impliquer une violation de la garantie de la propriété, inscrite à l'art. 12 de la constitution cantonale.

2° En ce qui concerne ce premier point du litige, il y a lieu de retenir d'abord que la loi du 28 Septembre 1888 n'a point pour but, ni pour effet, d'abolir sans autres les anciennes concessions d'auberge. A son article 60 al. 1, elle dispose au contraire expressément que les dites concessions, encore existantes, sont exercées conformément aux dispositions de cette même loi.

De même l'art. 61 *ibidem*, en réservant au Conseil d'Etat le droit de traiter en tout temps avec les intéressés le retrait d'une concession d'une durée illimitée, reconnaît implicitement l'existence de ces concessions. Enfin et surtout, l'art. 9 n'autorise leur retrait que moyennant une indemnité dont elle prévoit le mode, en prescrivant qu'elle devra équivaloir à la moins-value locative du bâtiment servant à l'exploitation. D'ailleurs dans ces écritures, l'Etat a également expressément reconnu que les concessions à temps illimité ne pourraient être retirées que contre le paiement de l'indemnité prévue par la loi.

Le retrait des concessions en question, tel qu'il est prévu par la loi du 28 Septembre 1888, ne porte dès lors pas atteinte à l'art. 12 de la constitution cantonale. Le mode d'indemnité déterminé par la dite loi est considéré comme juste par les recourants eux-mêmes, lesquels, dans leurs recours (ad conclusion 1, chiffre 3) reconnaissent « qu'aux termes de » l'art. 9, le concessionnaire perpétuel, auquel on retirerait » son droit, serait indemnisé de toute la moins-value locative » de la part du bâtiment qui servait à l'exploitation de son » industrie et qu'il serait ainsi remboursé de toute sa » perte. »

Les recourants ne formulent d'ailleurs pas de griefs touchant le retrait des concessions, mais ils se plaignent seulement d'être astreints au paiement, qu'ils estiment inconstitutionnel, d'un droit de patente annuelle, avant le rachat de leurs dites concessions.

3° A ce sujet, il est établi que toutes les concessions, sans distinction, doivent être soumises, sous le régime de la loi attaquée, à l'acquittement préalable d'une patente annuelle,

basée sur la valeur locative que l'établissement est censé avoir d'après l'importance de l'exploitation à laquelle se rapporte la concession, patente se montant, pour les hôtels et auberges à 15 fr., et pour les cafés, restaurants et brasseries, à 25 fr. pour chaque centaine ou fraction de centaine de francs de valeur locative, dans les limites de 200 à 1200 fr. (loi art. 2 et 19.)

Ce droit de patente exigé des concessionnaires apparaît, aux termes des art. 6 et 19, qui parlent de « l'exercice de la » concession moyennant l'acquittement préalable d'une patente annuelle, » et du « prix de patente des concessions, » comme un équivalent pour l'autorisation d'exploiter cette industrie, et que la question soulevée par le recours est celle de savoir si le législateur fribourgeois, en exigeant des concessionnaires à temps illimité le paiement d'une semblable taxe, porte atteinte à un droit privé acquis que les recourants estiment posséder en vertu de leur concession.

A cet égard, le droit de l'Etat de modifier un état de droit ancien par la voie de la législation ne saurait être contesté d'une manière générale, pas plus que la nécessité où il peut se trouver, dans le but de donner ainsi satisfaction à des besoins nouveaux, de porter atteinte à un ordre de choses consacré par des droits privés acquis. Il était ainsi loisible au législateur fribourgeois, en vertu du droit souverain de l'Etat, de modifier le système en vigueur jusqu'ici en matière de concessions d'auberges et de les subordonner au paiement annuel préalable d'une patente. En ce faisant, il n'a point méconnu la garantie de l'inviolabilité de la propriété inscrite à l'art. 12 de la constitution cantonale : cette disposition, en effet, ne saurait point avoir pour conséquence, ainsi qu'il vient d'être dit, de restreindre la liberté du législateur ; on peut tout au plus en déduire l'obligation pour l'Etat d'indemniser les concessionnaires, pour autant que leurs droits privés se trouveraient lésés par la loi.

Dans cette situation, l'annulation de la loi attaquée ne saurait être prononcée, et il y a lieu d'écarter la première conclusion du recours.

4° Il n'est point nécessaire de résoudre en l'état la question de savoir si le canton de Fribourg est tenu d'indemniser les recourants et éventuellement dans quelle mesure, ensuite d'atteinte portée à leurs droits privés. La solution de cette question, loin de s'imposer actuellement, serait intempestive et prématurée, en présence, d'une part, des assurances contenues dans la loi elle-même et confirmées dans les écritures de l'Etat, et, d'autre part, du fait que l'existence des prétendus droits acquis des recourants n'a point encore été reconnue par les voies juridiques.

La loi du 28 Septembre 1888, dans plusieurs de ses dispositions précitées, déclare expressément que les concessions, à temps illimité ne seront retirées que contre le paiement d'une indemnité que cette loi détermine; le Conseil d'Etat, dans ses écritures, reconnaît aussi cette obligation vis-à-vis de tous les concessionnaires justifiant du caractère de droit privé de leur concession, et il ajoute d'une manière générale que « si des droits privés existent, il est loisible aux ayants droit » de les faire valoir dans une autre forme par action civile et » individuelle en réparation du dommage, auquel cas l'Etat » de Fribourg est prêt à leur répondre. »

Bien que cette déclaration ne vise pas expressément les patentes annuelles, elle doit toutefois être comprise dans ce sens que l'Etat reconnaît son obligation d'indemniser, pour autant que des droits privés seraient lésés par la prédite loi; il n'y a, en effet, pas de différence à faire à cet égard entre le retrait des concessions et l'obstacle mis à leur exploitation par l'exigence du paiement préalable d'un droit de patente.

5° Il suit de ce qui précède, d'une part, que les concessions à temps illimité, pour autant qu'elles reposent sur un droit privé, continuent à pouvoir être exploitées, jusqu'à leur rachat, et, d'autre part, que cette exploitation, si elle est subordonnée à l'acquiescement préalable du droit de patente, doit entraîner pour l'Etat l'obligation d'indemniser, dans tous les cas où il serait reconnu que cette exigence porte atteinte à des droits acquis.

Bien que le Conseil d'Etat, dans ses écritures, n'ait pas expressément admis cette dernière conséquence, il est évident qu'elle découle avec nécessité du fait que l'Etat de Fribourg a reconnu en principe son obligation d'indemniser dans les cas de lésions d'un droit privé.

Au reste le recours ne pourrait, en la forme, être actuellement déclaré fondé, puisque, ainsi qu'il a déjà été dit, la preuve de l'existence des dits droits privés acquis, affirmée par les recourants et contestée par le canton de Fribourg, n'a point été encore apportée par les intéressés. Il y a donc lieu de renvoyer d'abord les recourants au juge civil compétent, aux fins de lui faire trancher préalablement ces questions, — que le Tribunal de céans ne saurait aborder comme Cour de droit public, — sauf aux dits recourants, selon la décision qui interviendra, à nantir, le cas échéant, derechef le Tribunal fédéral par la voie d'un nouveau recours.

6° La conclusion 2 du recours, basée sur une prétendue violation du principe de l'égalité devant la loi, ne peut être non plus accueillie.

Les recourants veulent voir une telle violation dans la disposition de l'art. 19, al. 2 de la loi attaquée, d'après laquelle la patente est diminuée de 25 % en faveur des communes ou paroisses propriétaires d'établissements dans lesquels on ne débite pas de la boisson distillée soumise au monopole.

Ce grief est dénué de fondement. Ainsi que le Tribunal fédéral l'a fréquemment reconnu, la garantie de l'égalité des citoyens devant la loi n'est point absolue, mais doit être entendue dans ce sens seulement, que l'égalité de traitement doit exister, étant données les mêmes circonstances de fait, à condition toutefois que les différences introduites se justifient en elles-mêmes et n'apparaissent pas comme arbitraires.

Or, dans l'espèce, la disposition attaquée traite tous les particuliers sur le même pied et met seulement les communes ou paroisses, sans exception, au bénéfice d'une réduction de la patente, mais en faveur des seuls établissements qui ne débitent pas de liqueurs alcooliques.

La situation privilégiée faite aux communes et paroisses n'est point arbitraire et peut se justifier soit au point de vue de certaines garanties spéciales que ces corporations présentent en matière de police, soit, surtout, en vue de la diminution de la consommation de l'alcool.

7° La troisième conclusion doit enfin également être repoussée. Elle tend à faire prononcer que les droits perpétuels d'auberge échappent à la loi du 28 Septembre 1888, laquelle ne prévoit, à ses art. 2 et 19, que les concessions temporaires.

Il y a lieu de faire remarquer d'abord que cette conclusion se trouve en contradiction flagrante avec la conclusion N° 1, laquelle est précisément basée sur l'allégation que les dispositions de la loi attaquée portent une atteinte inconstitutionnelle aux droits de propriété des recourants.

En outre la question, soulevée par la conclusion N° 3, de savoir si la loi précitée vise les concessions perpétuelles, ne pourrait être résolue que par le juge civil compétent, attendu qu'elle a trait seulement à l'application de la loi, et non à la constitutionnalité de ses dispositions.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est écarté dans le sens des considérants qui précèdent.

Fünfter Abschnitt. — Cinquième section.

Staatsverträge der Schweiz mit dem Auslande.
Traités de la Suisse avec l'étranger.

Staatsvertrag mit Frankreich über civilrechtliche
Verhältnisse.

Traité avec la France
concernant les rapports de droit civil.

Vertrag vom 15. Juni 1865. — Traité du 15 Juin 1865.

78. Urtheil vom 13. Juli 1889 in Sachen
Ragon & Cie.

A. Durch Kontumazialurtheil vom 27. August 1887 hat das Civilgericht erster Instanz des Arrondissements Bar-sur-Aube in seiner Eigenschaft als Handelsgericht den (aus Frankreich gebürtigen) Leon Buchon, welcher im Urtheile als Merceriehändler, wohnhaft in St. Bernard, Gemeinde Longchamp bezeichnet wird, verurtheilt, an H. Ragon & Cie, Eisenwerkbesitzer in St. Bernard bei Clairvaux, Stadtgemeinde Sous-la-Ferté folgende Beträge zu bezahlen:

1. 5000 Fr. für fünf verfallene protestirte Eigenwechsel von je 1000 Fr. (welche sämmtlich bei Raillard & Vincent in Bar-sur-Aube zahlbar gestellt waren), sammt Zinsen zu 6% vom Protesttage an, sowie 64 Fr. 50 Cts. Protest- und Retourspesen auf diesen Wechseln;

2. 1000 Fr. für einen fernern am 31. August 1887 fällig werdenden Wechsel, sammt Zins zu 6% vom letztern Tage an und allfälligen Retour- und sonstigen Kosten, welche dieser Wechsel verursachen könnte;